



Recurso nº 1199/2021

Resolución nº 1475/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 29 de octubre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. R. S. C. J., actuando en nombre y representación de la FUNDACIÓN INSTITUTO SAN JOSÉ, contra la adjudicación de la licitación convocada por EGARSAT, Mutua colaboradora con la Seguridad Social, nº 276, para contratar los *“Servicios Integrales de Asistencia Sanitaria Hospitalaria de Media y Larga estancia para Pacientes Afectados de Daño Neurológico, Cerebral o Medular en la Comunidad de Madrid”*, expediente 2021/LIC/0023; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. EGARSAT, Mutua colaboradora con la Seguridad Social, nº 276, convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 12 de mayo de 2021, la licitación por el procedimiento abierto del contrato de *“Servicios Integrales de Asistencia Sanitaria Hospitalaria de Media y Larga estancia para Pacientes Afectados de Daño Neurológico, Cerebral o Medular en la Comunidad de Madrid”*, expediente 2021/LIC/0023, con un valor estimado de 707.960,00 (IVA excluido).

Segundo. Con fecha 2 de junio de 2021, se procedió a la apertura de los sobres C (criterios valorables automáticamente), observándose que la entidad ALM UNIVASS, S.L. había presentado una oferta anormalmente baja, por lo que la Mesa de Contratación acordó requerir a dicha entidad para que presentase informe justificativo de aquella.

Por la citada entidad se presentó informe de alegaciones justificativo de la oferta presentada, el cual fue trasladado a la Dirección de Gestión Sanitaria del EGARSAT para



que emitiera informe al respecto. En cumplimiento de lo anterior, el 14 de junio de 2021 se emite informe favorable en relación con la justificación presentada.

En vista del citado informe, el órgano de contratación de EGARSAT, con fecha 15 de junio de 2021, acordó la admisión de dicha empresa a la licitación *“por considerar que las justificaciones aportadas por la misma acreditan suficientemente la capacidad de llevar a cabo la ejecución del contrato con garantías y de manera satisfactoria”*

Tercero. A la vista la propuesta formulada por la Mesa de Contratación, el órgano de contratación, con fecha de 12 de julio de 2021, resolvió adjudicar el contrato a la entidad ALM UNIVASS, S.L. por un importe de 185.090,00 euros (importe exento de IVA), por ajustarse su proposición a lo dispuesto en los Pliegos y por resultar la oferta con mejor relación calidad-precio de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos.

Cuarto. Con fecha de 29 de julio de 2021, la FUNDACIÓN INSTITUTO SAN JOSÉ presentó en el registro de este Tribunal recurso contra el citado acuerdo de adjudicación del contrato. En él solicita que se declare nulo y/o anulable y/o revoque y deje sin efecto dicho acto administrativo, por ser contrario a Derecho, y en su lugar se dicte otro conforme a Derecho, acordando excluir a la entidad ALM UNIVASS, S.L., por incurrir su oferta en baja desproporcionada y, consecuencia de lo anterior, acuerde adjudicar el contrato a la FUNDACIÓN INSTITUTO SAN JOSÉ.

Subsidiariamente de lo anterior, pide que se declare nulo y/o anulable y/o revoque y deje sin efecto dicho acto administrativo, por ser contrario a Derecho, y acuerde retrotraer las actuaciones con el que fin de que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación, emita nueva propuesta y/o resolución con la debida motivación y atendiendo a las circunstancias expuestas en el recurso.

Quinto. Con fecha de 2 de agosto de 2021, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe del mismo.

Sexto. En fecha 10 de agosto de 2021 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para



que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 17 de agosto de 2021 se presentan alegaciones por la entidad ALM UNIVASS, S.L., en las que solicita la desestimación del recurso especial.

Séptimo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 12 de agosto de 2021 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. Nos encontramos ante un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000,00 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP. A su vez, es objeto del recurso el acuerdo de adjudicación del procedimiento de licitación, por lo que se trataría de un acto susceptible de impugnación conforme al apartado c) del artículo 44.2 de la LCSP.

Tercero. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 de la LCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de notificación del acto impugnado y la de presentación del recurso.

Cuarto. Respecto a la legitimación, el recurso se ha interpuesto por una entidad que ha resultado la segunda mejor clasificada tras la adjudicataria, por lo tanto, cumple el requisito de constituirse como *“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”* (artículo 48 de la LCSP).



Quinto. Respecto al fondo, la recurrente, en síntesis, señala lo siguiente:

- a) La justificación ofrecida por la adjudicataria para desvirtuar la presunción de anormalidad de su oferta se fundamenta en hipótesis, no explicando satisfactoriamente ni acreditando el bajo nivel de los precios o costes propuestos.

La adjudicataria identifica al que considera como perfil del paciente mayoritario que, según su criterio, será objeto del contrato, aludiendo a aquellos que presenten afectaciones que requieran de rehabilitación musculoesquelética y/o neurológica, indicando que por este motivo las tarifas de rehabilitación Neurológica Integral con hospitalización y Rehabilitación Física Intensiva con estancia hospitalaria presentan una menor bajada con respecto al precio máximo unitario. De este modo, la adjudicataria justifica una bajada considerable en otras partidas, al entender que las previsiones contenidas en el contrato respecto de dicho perfil de paciente no se cumplirán.

Esta afirmación se sustenta en una mera hipótesis de parte, que se aparta de los términos y alcance del contrato, de forma que no ofrece una adecuada justificación de la viabilidad de la oferta presentada.

Respecto a la ratio de personal, indica la adjudicataria que, en atención a la capacidad de camas instaladas y la media actual de pacientes ingresados según el Conjunto Mínimo Básicos de Datos de Andalucía (CMBD), el ingreso de 3 pacientes derivados de la Mutua Egarsat no supondría un aumento en cuanto a personal médico, médicos de guardia, auxiliares, personal de limpieza y/o de enfermería. Asimismo, considera que la asunción del servicio tampoco implica la necesidad de aumentar el personal de los departamentos de rehabilitación: logopedia, neuropsicología, terapia ocupacional ni fisioterapia.

Para ofrecer una justificación adecuada de la viabilidad de la oferta presentada, resulta imprescindible que se realice por parte de la adjudicataria una imputación de gastos de personal para acreditar que la oferta es viable, puesto que, de lo contrario, peligraría la viabilidad del contrato. Es irrazonable y excede de los límites de la discrecionalidad técnica que se acepte la justificación de una oferta sobre la base de imputar un coste 0 a gastos de personal.



Respecto a los gastos variables (personal de limpieza y mantenimiento, alimentación, servicio de lavandería, IBI, tasas de basura, mantenimiento del edificio, suministros (agua, gas, electricidad), servicio de seguridad, mantenimiento de instalaciones), indica la adjudicataria que los mismos están cubiertos por el contrato de gestión suscrito con la mercantil GESECOPLAR, y que, con independencia del número de pacientes ingresados, abona el mismo precio por el contrato en cuestión.

Del contrato de gestión citado no se extraen las conclusiones de ahorro que determina ALM UNIVASS, S.L., puesto que solo se determina que GESECOPLAR prestará los siguientes servicios: Mantenimiento del edificio y de sus servicios generales como calefacción, aire acondicionado, ascensores, fontanería, etc, reparaciones del edificio y sus instalaciones; alojamiento, estando dotada del mobiliario necesario para residir, servicio de lavandería (ropa de cama, aseo y comedor); alimentación, con pensión completa (desayuno, almuerzo, merienda y cena). En cualquier caso, ello no es óbice para que resulte exigible a los efectos de valorar la viabilidad de la oferta que se impute el coste proporcional que corresponda a los servicios incluidos en el meritado contrato.

Por otra parte, en dicho contrato tampoco se justifica el servicio de lavandería en la extensión requerida en la cláusula 4 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), ni el Servicio de vigilancia con sistema de alarma y llamada individual, entre otros.

Además, por parte de ALM UNIVASS, S.L. nada se indica en la justificación sobre la falta de imputación en su oferta de otros costes necesarios y que deberían ser imputados para evaluar la viabilidad de la oferta. En concreto, los tributos (Impuesto de Sociedades, Actividades Económicas etc), y las amortizaciones de los activos que destinará al contrato, que son parte del proceso productivo.

Adicionalmente, la adjudicataria incluye una comparativa de tarifas de conciertos de hospitales privados de Madrid para argumentar que las tarifas ofrecidas en su oferta son viables, sin aportar ninguna documentación que soporte dichos datos, por lo que no puede considerarse como una alegación suficiente a los efectos de acreditar la viabilidad de la oferta presentada, y ello, además, sin analizar ni concretar los servicios a prestar en cada



contrato que se indica y la oferta presentada y aceptada por el órgano de contratación correspondiente.

Por último, y en cuanto a la solvencia de la entidad, aporta unos datos que se dicen extraídos del informe de auditoría de las cuentas anuales consolidadas de VITALIA PLUS, S.A., que no se corresponden con las cuentas de la licitadora. Por otro lado, resulta irrelevante a los efectos de justificar la viabilidad de la oferta, ya que la solvencia técnica y/o económica es una cuestión de aptitud para la licitación que se requiere a todos los licitadores.

Teniendo presente lo anterior, se concluye que la justificación resulta incompleta, además de fundamentarse en hipótesis o prácticas inadecuadas desde un punto de vista técnico, jurídico y económico, limitándose el informe técnico a reproducir lo indicado por la adjudicataria, sin analizar la viabilidad de dichas afirmaciones desde un punto de vista técnico.

Destaca la recurrente que la oferta presentada por ALM UNIVASS, S.L. incurre en una bajada del 33,27 % respecto a la medida aritmética de todas las ofertas presentadas por las 4 licitadoras que han concurrido al procedimiento, siendo las tarifas ofrecidas muy inferiores al precio unitario determinado en el PPT como precio máximo para cada prestación.

b) Ausencia de motivación del acuerdo de admisión de la oferta incurriendo en error material y arbitrariedad.

Se considera que la valoración efectuada en el informe técnico de la Administración, y, en virtud del cual, el órgano de contratación declara la admisión de la oferta y la adjudicación del contrato, incurre en arbitrariedad puesto que los motivos que se recogen en el mismo, a la vista del informe de alegaciones presentada por la adjudicataria, no responde a una correcta y debida motivación que hagan desvirtuar la presunción de anormalidad de la oferta, en la que se advierten síntomas evidentes de desproporción que impiden la ejecución del contrato en tales circunstancias.



- c) No consta que en el procedimiento se haya dictado propuesta motivada por la Mesa de Contratación para la admisión de la oferta incurso en presunción de anormalidad.

Según se constata de los antecedentes de la propia resolución impugnada, por parte de EGARSAT se ha incumplido el procedimiento legalmente previsto en el Anexo nº 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), puesto que, por parte del órgano de contratación se habría dictado directamente la resolución de admisión de la entidad ALM UNIVASS, S.L., sin que por parte de la Mesa de Contratación se haya elevado la correspondiente propuesta motivada. Al no haberse cumplimentado este trámite, la resolución impugnada incurre en vicio de nulidad, o subsidiariamente, anulabilidad, al prescindir de un trámite esencial en el procedimiento.

Sexto. El órgano de contratación, en el informe emitido al efecto, señala lo siguiente:

La decisión del órgano de contratación estuvo perfectamente fundada en base a las justificaciones emitidas por la empresa, así como en la valoración emitida por el técnico de la Dirección de Gestión Sanitaria de EGARSAT que hizo suyas las alegaciones de la entidad ALM UNIVASS, S.L. al considerarlas válidas.

El informe emitido por la empresa ALM UNIVASS, S.L. justificaba suficientemente y de manera pormenorizada el bajo nivel de precio o costes de la misma. Este informe señala que el centro "*Clínica San Vicente*" es un Hospital con autorización de la Comunidad de Madrid para hospitalización de media y larga estancia como Centro C 1.3, con una capacidad de camas instaladas de 45 unidades, por lo que tiene los medios físicos, técnicos y humanos suficientes para poder atender a los pacientes con una ocupación del 100 %.

Por otro lado, ALM UNIVASS, S.L., manifiesta en su informe que su ratio medio de pacientes ingresados es de 40,2, siendo este dato declarado al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través del CMBD (Conjunto Mínimo Básico de Datos), por lo que se interpreta que tiene capacidad para incluir los pacientes ingresados, así como, los recursos humanos imprescindibles para su gestión, cumpliendo con la cláusula 2.3 del PPT.



Y, por último, respecto de los gastos variables, los datos ofrecidos por la entidad ALM UNIVASS, S.L. a partir del contrato mercantil suscrito con la empresa GESECOPLAR son un elemento válido para la justificación de la distribución de costes fijos y partes de los costes variables, lo que permite un ahorro en la prestación de los servicios.

Respecto del tercer motivo de impugnación consistente en la omisión de propuesta motivada por la Mesa de Contratación para la admisión de la oferta incurso en presunción de anormalidad, estima el órgano de contratación que la mesa debe elevar de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación cuando sea ésta quien evalúe toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo. Al respecto, se deja constancia que en la tramitación del presente expediente de licitación fue el propio órgano de contratación quien evaluó toda la documentación técnica, tal y como se desprende en el documento de admisión de la baja firmado por el órgano de contratación en fecha 15 de junio de 2021.

Séptimo. Expuestas las alegaciones de las partes, procede examinar a continuación los motivos de impugnación formulados por la entidad recurrente.

En primer lugar, aduce que la justificación ofrecida por la adjudicataria para desvirtuar la presunción de anormalidad de su oferta se fundamenta en hipótesis, no explicando satisfactoriamente ni acreditando el bajo nivel de los precios o costes propuestos.

El punto de partida de nuestro análisis debe ser lo establecido en el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP, con arreglo al cual:

“Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.



La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- 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.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.



Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.”

En el presente supuesto, la Mesa de Contratación, tras comprobar que la entidad ALM UNIVASS, S.L. había presentado una oferta anormalmente baja, acordó requerir a dicha entidad para que presentase informe justificativo de la oferta. Por la citada entidad se presentó informe justificativo de la oferta presentada, el cual fue trasladado a la Dirección de Gestión Sanitaria del EGARSAT para que emitiera informe al respecto. En cumplimiento de lo anterior, el 14 de junio de 2021 se emite informe favorable en relación con la justificación presentada.

Expuesto lo anterior, debe recordarse que la revisión por este Tribunal de la apreciación por el órgano de contratación de la justificación ofrecida por el licitador incurso en presunción de anormalidad, queda afectada por la doctrina jurisprudencial de la discrecionalidad técnica, pues es una valoración de elementos técnicos cuyo control jurídico es limitado. Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación es preciso que la recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación es infundado o apreciar que se ha incurrido en un error manifiesto y constatable. En este sentido, dijimos en la Resolución nº 559/2018 lo siguiente:

“Expuesto lo anterior, procede traer a colación doctrina de este Tribunal en relación con la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Venimos manifestando al respecto 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 que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, como es el caso, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.” (el subrayado es nuestro)



Igualmente, en la Resolución nº 151/2019 señalamos que:

“Es doctrina consolidada de este Tribunal que en los supuestos en los que se impugna la viabilidad económica de la oferta presentada por empresas incursas en baja desproporcionada o de temeridad, el control del 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 el licitador y, por ello, la aceptación de oferta, o si por el contrario, los argumentos empleados por el 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.” (el subrayado es nuestro)

Además, en relación a los recursos en los que se pretenda desvirtuar la valoración de la viabilidad de la oferta hecha por el órgano de contratación, hemos señalado en la Resolución nº 786/2014 lo siguiente:

“Para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. Por lo tanto, es competencia de este Tribunal, analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, en los términos a que hemos hecho referencia antes, con cita de nuestra doctrina, análisis que exige considerar el requerimiento del órgano de contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y la justificación remitida al respecto por el licitador.” (el subrayado es nuestro)

Los razonamientos anteriores resultan aplicables al supuesto que estamos analizando. La decisión de admitir a la entidad la entidad ALM UNIVASS, S.L. se fundamenta en el informe de valoración emitido por la Dirección de Gestión Sanitaria del EGARSAT de 14 de junio

de 2021. Analizado dicho informe, no se advierte ningún error manifiesto o patente, ni arbitrariedad alguna en la valoración efectuada.

En efecto, el citado informe señala lo siguiente:

“(…) Que la Clínica San Vicente tiene un bagaje de 25 años de experiencia y que es puntera en daño neurológico cerebral. Describe numerosos conciertos con entidades públicas y privadas destacando un concierto público, de aproximadamente 10 años de duración, especializado en “Tratamiento del Rehabilitación de Daño Cerebral Rehabilitable”, con disposición de asistencial ambulatoria y hospitalaria.

Describe convenio para la atención de accidentes de tráfico para el tratamiento de Daño Cerebral Adquirido. También destaca estar acreditado para la atención del Servicio Público de Salud donde fue el centro con la calificación técnica más alta de los 40 centros presentados. Actualmente tiene concierto con otra mutua colaboradora de la Seguridad Social como consecuencia de adjudicación de la licitación de “Asistencia Sanitaria en Hospitales de Pacientes Afectos de Daño Cerebral Rehabilitable” Describe el número de profesionales que tiene a su disposición, los días promedio de estancia hospitalaria de los pacientes que rehabilitan de daño cerebral, así como el número de camas que disponen para la estancia hospitalaria, haciendo referencia a que la incorporación de los pacientes de Egarsat se podrían integrar en el centro sin inconvenientes.

Presenta un detallado análisis de costes tanto directos como indirectos con los importes correspondientes donde el importe total de los mismos refleja el margen de beneficios. El análisis de costes refleja cómo no supone ningún esfuerzo económico para la entidad el ingreso de los nuevos pacientes ya que las ratios de los costes son estables en muchas de las partidas, independientemente de los nuevos ingresos.

El licitador realiza una comparativa de los precios ofertados a Egarsat en cada uno de los servicios y los precios que ha ofertado a otros proveedores de similares

características, objetivando cada uno de los precios finales ofertados y como se asimilan al resto de clientes con los que en la actualidad están tratando.

Describe cómo el precio ofertado cubre los costes de cada tipo de servicio y aporta un porcentaje de beneficio, así como detalla que la adjudicación de la licitación supondrá un mayor beneficio al tener el hospital una ocupación cercana al 100%.

Especifica la solvencia del grupo al que pertenece la Clínica presentando las cuentas anuales, y describe como cuenta con el respaldo del Grupo para cualquier desajuste económico.

Informa que es una entidad de referencia a nivel nacional en cuando al servicio que desarrolla de “Rehabilitación Neurológica Integral con hospitalización”.

Y concluye, especificando que el centro ya dispone de la plantilla necesaria, que la mayor parte de los costes variables que supone el incremento de los pacientes están cubiertos, los únicos costes variables que se asumirían para los pacientes derivados por Egarsat serían los posibles gastos en fungibles y parafarmacia.

Valoración de la documentación

La empresa ALM UNIVASS, S.L. ha presentado documentación respaldada mediante un estudio económico de costes directos e indirectos de la empresa, así como de estudios del coste para la realización de los servicios descritos en el pliego técnico. El análisis presentado es muy detallado y se especifican claramente los márgenes con los que la empresa cuenta, así como, los mecanismos utilizados para ajustar la tarifa de cada uno de los servicios. En dicho estudio la empresa pone de manifiesto que la oferta presentada es viable con la baja económica realizada e incluso ofrece márgenes de beneficio y Egarsat así lo constata una vez interpretado el análisis económico del licitador. Tras la valoración por el Departamento de Gestión Sanitaria de los documentos aportados, se comunica a la Mesa de Contratación que la justificación se considera favorable por lo que pueden continuar con el procedimiento de adjudicación.”

Así las cosas, es preciso recordar que la función de este Tribunal no es la de sustituir los criterios técnicos expresados en los informes de valoración, sino comprobar que la valoración efectuada por los servicios técnicos se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con los pliegos y la normativa de aplicación, y por ser suficientemente motivada.

En este caso, se han seguido los trámites que establece el artículo 149 de la LCSP para las ofertas incursas en presunción de anormalidad, y se ha respetado lo recogido en el apartado 1.2 del Anexo 9 del PCAP al respecto. Así, se ha solicitado por la Mesa de Contratación el asesoramiento técnico correspondiente y se ha valorado de forma motivada la justificación ofrecida por el licitador incurso en presunción de anormalidad.

Por todo ello, este Tribunal no puede sino respetar la valoración hecha por el órgano de contratación acerca de la justificación de su oferta efectuada por la adjudicataria. Esta valoración queda bajo el amparo del principio de discrecionalidad técnica de la Administración, sin que exista en este caso ningún elemento aparente de arbitrariedad o error manifiesto que justifique su revisión.

Octavo. En su segundo motivo de impugnación la fundación recurrente denuncia la ausencia de motivación del acuerdo de admisión de la oferta incurso en presunción de anormalidad.

En el presente supuesto, la decisión del órgano de contratación se fundamenta por referencia al informe de valoración emitido por la Dirección de Gestión Sanitaria del EGARSAT que hemos transcrito con anterioridad.

Al respecto hemos de recordar que la motivación por referencia a informes o dictámenes, o motivación “*in aliunde*”, se encuentra aceptada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 88.6), y ha sido admitida por este Tribunal en reiterada doctrina. Así, la Resolución nº 786/2015 señala:

“Esta forma de motivación mediante remisión a informes técnicos obrantes en el expediente es una forma admitida de motivación de un acto administrativo. Se trata de una motivación denominada doctrinalmente motivación in aliunde; su fundamento legal se encuentra en el artículo 89.5 Ley 30/19921 conforme al cual:

5. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”.

Sentado lo anterior, este Tribunal también ha señalado en reiteradas ocasiones que, si bien, en caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”, por el contrario, en los casos en los que el órgano de contratación está de acuerdo con la justificación ofrecida por el licitador no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación.

Así, la Resolución nº 832/2014 señaló que:

“(…), esto no implica, ni quiere decir, que aquellos otros casos en los que se considere que el licitador ha dado razones suficientes para considerar que la oferta es viable a pesar de su apariencia de anormalidad o desproporción, se deba aducir necesariamente una motivación distinta de la ya expuesta en su escrito por el licitador. Siendo ésta suficiente, nada exige que el asesor técnico verifique no sólo la realidad de lo alegado sino también, si entiende justificada que la pro-posición no incurre en anormalidad que la haga inviable, recoja en el informe sus propias razones motivando el porqué de la razón que asiste al interesado”. (el subrayado es nuestro)

En consonancia con lo anterior, este Tribunal estima que la motivación de la admisión de la oferta incurso en presunción de anormalidad que ofrece el informe de la Dirección de Gestión Sanitaria del EGARSAT está suficientemente razonada pues en él se hacen suyas las razones expresadas por la mercantil ALM UNIVASS, S.L. para justificar el bajo precio ofertado, con mención sucinta de tales razones o circunstancias.

Además, la recurrente ha dispuesto de los elementos de juicio necesarios para evaluar la posibilidad de interponer un recurso y fundarlo debidamente, como da prueba la argumentación del escrito presentado en esta impugnación. Por ello procede desestimar también este motivo.

Noveno. En el tercer motivo de impugnación la recurrente denuncia la ausencia de una propuesta motivada de la Mesa de Contratación para la admisión de la oferta incurra en presunción de anormalidad por parte del órgano de contratación. A este respecto, debemos recordar la regulación establecida en el apartado 6, del artículo 149, de la LCSP:

“La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.”

De otro lado, la LCSP distingue los órganos de contratación, que se encuentran regulados en el capítulo I, del Título I, del Libro cuarto, de los que denomina “órganos de asistencia”, regulados en el capítulo II de dicho Título, entre los que se incluyen las Mesas de Contratación, cuyas funciones se enumeran en el artículo 326.2 de la LCSP. Entre ellas, el apartado c) les atribuye:

“En su caso, la propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja, previa tramitación del procedimiento a que se refiere el artículo 149 de la presente Ley.”

Por su parte, el apartado 1.2 del Anexo 9 del PCAP señala (énfasis añadido):

“En el supuesto de que EGARSAT estime que las proposiciones presentadas son anormales o desproporcionadas cuando las mismas sean inferiores a los importes indicados en el apartado anterior, deberá dar audiencia al licitador que la hubiera presentado para que, en el plazo de 5 días hábiles, justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma según lo dispuesto en el art. 149 de la LCSP.

Recibido el informe justificativo de la oferta presentada, la Mesa de Contratación lo entregará a la Dirección o Departamento solicitante de la licitación a efecto de que emita el asesoramiento técnico correspondiente e informe respecto de la aceptación o rechazo del mismo. La Mesa de Contratación elevará de forma motivada la correspondiente propuesta al órgano de contratación en base al informe del solicitante, quien podrá aceptar o no la oferta económica presentada si estima que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, en cuyo caso la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas las ofertas conforme a los criterios de valoración establecidos en el pliego.” (el subrayado es nuestro)

La adecuada decisión de este motivo de impugnación exige recordar que en nuestro Derecho el principio general es que los Pliegos, tanto el de cláusulas administrativas, como el de prescripciones técnicas, constituyen la “*lex contractus*”, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes, sin más excepciones que los casos en los que aquéllos estén incurso en causas de nulidad de pleno derecho. En este sentido, en nuestra Resolución nº 410/2014 señalamos que:

“Siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (Resolución 47/2012, de 3 de febrero, Recurso 047/2012).”

Así las cosas, de la cláusula citada del PCAP puede concluirse que, en caso de ofertas consideradas anormalmente bajas, corresponde a la Mesa de Contratación formular la correspondiente propuesta al órgano de contratación que podrá aceptar o no la oferta económica presentada.

En el presente caso, el órgano de contratación, sin propuesta motivada de la mesa de contratación, consideró que la oferta de ALM UNIVASS, S.L. podía ser cumplida, y, consiguientemente, acordó su admisión. Esta actuación contradice lo establecido en los pliegos, por consiguiente, procede la estimación del motivo de impugnación y la retroacción de actuaciones a fin de que la Mesa de Contratación, a la vista de la justificación ofrecida por la adjudicataria y del informe técnico elaborado por el órgano especializado, formule la correspondiente propuesta al órgano de contratación que, como hemos indicado, podrá aceptar o no la oferta económica presentada.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. R. S. C. J., actuando en nombre y representación de la FUNDACIÓN INSTITUTO SAN JOSÉ, contra la adjudicación de la licitación convocada por EGARSAT, Mutua colaboradora con la Seguridad Social, nº 276, para contratar los *“Servicios Integrales de Asistencia Sanitaria Hospitalaria de Media y Larga estancia para Pacientes Afectados de Daño Neurológico, Cerebral o Medular en la Comunidad de Madrid”*, expediente 2021/LIC/0023, anular la resolución de adjudicación, y retrotraer el procedimiento para que la Mesa de Contratación, a la vista de la justificación ofrecida por ALM UNIVASS, S.L. y del informe técnico elaborado por el órgano especializado, formule la correspondiente propuesta al órgano de contratación.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.