



**Recurso nº 1834/2021**

**Resolución nº 109/2022**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 27 de enero de 2022.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. L.M.G., actuando en nombre y representación de la empresa DELOITTE CONSULTING, S.L.U., contra la adjudicación de los lotes 3 y 4 de la licitación convocada por la Junta de Contratación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para contratar el “*Servicio de asistencia técnica al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el desarrollo de las actuaciones de Políticas de Inclusión*”, expediente 202100000350; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Por Resolución de la Junta de Contratación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de 3 de agosto de 2021, se inicia el expediente para la contratación del “*Servicio de asistencia técnica al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el desarrollo de las actuaciones de Políticas de Inclusión*”, expediente 202100000350, dividido en los siguientes lotes:

- Lote 1: Proyecto de asistencia técnica para la elaboración de un Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.
- Lote 2: Proyecto de asistencia técnica para la elaboración del informe del mapa de políticas de inclusión en España.
- Lote 3: Proyecto de asistencia técnica para la elaboración del manual del impacto normativo en inclusión.



- Lote 4: Proyecto de asistencia técnica para la realización de una comparativa internacional sobre la definición de inclusión.

Se inicia por un presupuesto base de licitación de 3.609.030,88 €, IVA excluido, y un valor estimado de 3.609.030,85 € para un periodo de 8 meses, mediante procedimiento abierto. El expediente se aprueba por Resolución de la Junta de Contratación de 24 de septiembre de 2021.

**Segundo.** El 26 de septiembre de 2021, se publica anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) y el 5 de octubre de 2021 es publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE), en virtud de lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

**Tercero.** Se recibieron siete ofertas de los licitadores ACCENTURE, S.L., DELOITTE CONSULTING, S.L.U., GMS MANAGEMENT SOLUTIONS, S.L., KPMG ASESORES, S.L., MCKINSEY & COMPANY, S.L., OLIVER WYMAN, S.L. y PWC ASESORES DE NEGOCIOS, S.L. Se solicitó subsanación de la documentación administrativa incluida en el archivo electrónico número 1. Vista la valoración efectuada por la Junta de Contratación en su reunión del día 20 de octubre de 2021, se excluyó a OLIVER WYMAN, S.L. por considerarse no subsanada la documentación aportada y se acordó en dicha sesión continuar el procedimiento, con la apertura del archivo electrónico número 2 presentado por el resto de licitadores admitidos, correspondiente a la *“Documentación técnica (oferta ponderable mediante juicio de valor)”*.

En sesión de 3 de noviembre de 2021, se analizó el informe emitido por la Unidad responsable sobre la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, mostrándose conformes los miembros de la Junta de Contratación, por lo que se procedió a la apertura del archivo electrónico número 3, correspondiente a la *“Oferta económica con criterios cuantificables de forma automática”*. Aplicados los criterios establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) para la valoración de las ofertas, la Junta de Contratación concluyó continuar con los trámites para adjudicar los



lotes 3 y 4 controvertidos en este recurso a las ofertas mejor valoradas correspondientes a las empresas que a continuación se indican respecto de los dos lotes cuya adjudicación ha sido impugnada en este recurso:

- Lote 3: Proyecto de asistencia técnica para la elaboración del manual del impacto normativo en inclusión: al licitador PWC ASESORES DE NEGOCIOS, S.L.
- Lote 4: Proyecto de asistencia técnica para la realización de una comparativa internacional sobre la definición de inclusión: al licitador KPMG ASESORES, S.L.

**Cuarto.** Que, dentro del plazo legalmente establecido, se recibió la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos previos, así como la establecida en el artículo 150.2 de la LCSP y el resguardo de haber constituido garantía definitiva, así como, en su caso, los demás documentos exigidos a los licitadores conforme a los pliegos.

**Quinto.** Con fecha 3 de diciembre de 2021, se acordó adjudicar los lotes 3 y 4 del contrato del *“Servicio de asistencia técnica al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el desarrollo de las actuaciones de Políticas de Inclusión”* a las empresas antes indicadas.

**Sexto.** Dicha resolución de adjudicación de los lotes 3 y 4 estaba motivada en el hecho de que las ofertas formuladas por los adjudicatarios constitúan la mejor oferta, teniendo en cuenta la valoración de las proposiciones presentadas y admitidas a licitación, efectuadas por la Junta de Contratación conforme a los criterios detallados en el anuncio de licitación.

**Séptimo.** Con fecha 3 de diciembre de 2021, se notificó por medios electrónicos de conformidad con lo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, la resolución de adjudicación a las empresas adjudicatarias y al resto de participantes en el procedimiento de licitación y, simultáneamente se publicó en la PLACSP.

**Octavo.** El 13 de diciembre de 2021, se recibió recurso especial en materia de contratación presentado por DELOITTE CONSULTING, S.L.U. con base, en síntesis, en los siguientes motivos:



- a) Error en la valoración de los criterios de adjudicación evaluables de forma automática.
- b) Vulneración de los límites a la discrecionalidad técnica de la Administración.
- c) Error en la valoración de los criterios no evaluables de forma automática mediante fórmula en los lotes 3 y 4.

**Noveno.** Con fecha de 16 de diciembre de 2021, se ha recibido informe del Órgano de Contratación oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) En primer lugar, se cuestiona la legitimación de la recurrente dado que incluso en la hipótesis de estimarse sus pretensiones procedería bien la retroacción de las actuaciones o bien el mantenimiento de las adjudicaciones realizadas, por lo que de ningún modo obtendría una ventaja jurídica conducente a obtener la adjudicación del contrato.
- b) En relación con el denunciado error en la valoración de los criterios de adjudicación evaluables de forma automática se indica que el criterio de prestación adicional debería haberse incluido en el sobre 3 en lugar de en el sobre 2, y que dado que otros licitadores incurrieron en el mismo error la revisión de las valoraciones de la recurrente por este motivo implicaría la revisión de las valoraciones de las demás licitadoras, con la consiguiente necesaria revisión también de sus puntuaciones, lo que, en definitiva, no arrojaría ningún resultado distinto en la práctica a efectos de las adjudicaciones controvertidas.
- c) En relación con los errores denunciados en la valoración de los criterios no evaluables de forma automática por aplicación de fórmula y traspaso de los límites de la discrecionalidad administrativa del lote 3 se refutan las valoraciones alternativas propuestas por la recurrente en relación con los siguientes aspectos: la comprensión demostrada de los objetivos del proyecto, la calidad de la aproximación metodológica, el alineamiento de las tareas establecida y los recursos involucrados, la definición de indicadores de inclusión social y el análisis de las métricas adicionales, la medición del impacto de inclusión social en la tramitación normativa, el criterio 2 relativo a la experiencia, gobernanza del dato y elaboración del cuadro de indicadores.
- d) En relación con los errores detectados en la valoración de los criterios no evaluables de forma automática por aplicación de fórmula del lote 4 se refutan las valoraciones

alternativas propuestas por la recurrente en relación con los siguientes aspectos: la indefinición de la propuesta de países ampliada, la clasificación de los países en base al estado de bienestar, la identificación de bases de datos, proveedores de información e instituciones involucradas clave, y con el criterio 2 relativo a la experiencia.

**Décimo.** En fecha 20 de diciembre 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 24 de diciembre de 2021 se presentan alegaciones por la entidad PRICEWATERHOUSECOOPERS ASESORES DE NEGOCIO, S.L. (en lo sucesivo, PwC), oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) En primer lugar, entienden que la impugnación se dirige contra ellos únicamente en relación con la adjudicación del lote 3 (único del que son adjudicatarios).
- b) En segundo lugar, en relación con la sustracción de los 5 puntos correspondientes al criterio de valoración automática de prestación adicional, hacen constar, como también lo hiciera el Órgano de Contratación, que además de tratarse de un criterio de valoración automático también ellos habrían sufrido dicha sustracción de 5 puntos, por lo que los efectos prácticos de la estimación de esta pretensión serían nulos, al no ser suficiente la estimación de todas las pretensiones impugnatorias de los demás criterios de valoración para alterar el sentido de la adjudicación.
- c) En tercer lugar, refutan que se hayan traspasado los límites de la discrecionalidad administrativa en las valoraciones realizadas, y consideran adecuadas las valoraciones técnicas realizadas por el Órgano de Contratación.
- d) En cuarto lugar, niegan que exista falta de motivación o falta de razonabilidad en las valoraciones realizadas, no siendo posible la sustitución del criterio del Órgano de Contratación por el criterio subjetivo de la recurrente.

En fecha 27 de diciembre de 2021 se presentan alegaciones por la entidad KPMG ASESORES, S.L., oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:



- a) En primer lugar, se denuncia la incongruencia existente en el hecho de pretender la revisión de las valoraciones en los extremos que le interesan, obviando la revisión de las valoraciones en aquéllos extremos que no le resultan de interés.
- b) Asimismo, indica la licitadora interesada que deberían haber sido impugnadas las valoraciones y no directamente las adjudicaciones.
- c) En relación con la impugnación de los criterios evaluables de forma automática señala, al igual que lo hiciera el Órgano de Contratación, la procedencia de revisar también sus valoraciones por este criterio si tal fuera el caso, lo que no arrojaría efectos prácticos a la impugnación a efectos de obtener la deseada adjudicación.
- d) En relación con la valoración de los criterios no evaluables de forma automática mediante fórmula se ciñe a los que afectan a la adjudicación del lote 4 y niega la procedencia de admitir las valoraciones propuestas por la recurrente, al tiempo que considera que, en efecto, las valoraciones otorgadas por el Órgano de Contratación son correctas y no se han traspasado los límites de la discrecionalidad técnica administrativa.

**Undécimo.** Interpuesto el recurso, el Tribunal dictó resolución de 22 de diciembre de 2021 acordando mantener la suspensión de los lotes 3 y 4 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la 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.** Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá la recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado.

**Tercero.** La interposición de este recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1.d) de la LCSP. El acuerdo de adjudicación data de fecha de 3 de diciembre de 2021, y el recurso ha sido presentado con fecha de 13 de diciembre de 2021.

**Cuarto.** El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación de los lotes 3 y 4 de un contrato de servicios, habiéndose seguido un procedimiento abierto, por lo que, atendiendo no solo al pie de recurso del acuerdo impugnado sino también al amparo de lo previsto en el artículo 44.1.a), en relación con el 44.2.c) de la LCSP, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

**Quinto.** Entrando al fondo del asunto, la controversia se centra en determinar si ha habido o no error al realizar la valoración de las ofertas tanto en lo que se refiere a los criterios susceptibles de valoración automática como en lo que se refiere a los criterios no susceptibles de valoración automática mediante fórmulas.

En primer lugar, debemos analizar la cuestión relativa a la discutida legitimación de la recurrente dado que, según señalan tanto el Órgano de Contratación como las dos empresas licitadoras interesadas en su trámite de alegaciones, incluso en la hipótesis de estimarse las pretensiones de la recurrente procedería bien la retroacción de las actuaciones o bien el mantenimiento de las adjudicaciones realizadas, por lo que de ningún modo obtendría una ventaja jurídica conducente a obtener la adjudicación del contrato.

En concreto, esta alegación de falta de legitimación de la recurrente se refiere a uno de los motivos de impugnación de la referida entidad, se trata del relativo a la falta de valoración de los cinco puntos correspondientes al criterio automático relativo a la prestación adicional prevista en la cláusula 2.2.2 del PCAP.

No obstante, sin perjuicio de no considerarse ajustada a Derecho esta pretensión de la recurrente, sucede que, en efecto, en ambos lotes impugnados, tanto a la entidad adjudicataria de tales lotes como a la entidad clasificada en segundo lugar, tampoco se les habría valorado dicho criterio por idénticas razones a las de la entidad recurrente, tal y como se puede comprobar acudiendo a las memorias técnicas de cada una de las entidades afectadas por esta cuestión.

En consecuencia, si se estimara el citado motivo de impugnación, sería necesaria una nueva valoración de dicho criterio, así como proceder a la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la evaluación de la oferta económica y de los restantes criterios evaluables de forma automática, resultando que los cinco puntos controvertidos habrían de



sumarse también tanto a las citadas entidades adjudicatarias de los lotes 3 y 4, como a las que obtuvieron, respectivamente, la clasificación en segundo lugar, por delante, ambas, de la recurrente, pues como hemos indicado la situación es idéntica para todas ellas, lo que determinaría, con independencia de que prosperara el motivo referente a la incorrecta evaluación de la oferta técnica, que la entidad recurrente en ningún caso no sólo podría resultar adjudicataria sino tampoco quedar clasificada en segundo lugar.

Por lo expuesto, el Órgano de Contratación señala en su informe que no concurriría *“alguna ventaja de tipo jurídico que pueda calificarse como cierta y que correspondería al recurrente en caso de prosperar su pretensión”* pues, en ningún caso, obtendría la puntuación necesaria para resultar adjudicataria del contrato, al tener que adicionarse también a los licitadores citados la mencionada puntuación, manteniendo la misma ventaja, y solicita que se declare la falta de legitimación activa de la recurrente y la consiguiente inadmisión de este recurso.

Debe añadirse antes de cerrar el análisis de esta cuestión que, al tratarse de una circunstancia cuya apreciación no resulta directamente de las actuaciones obrantes a día de hoy en el expediente de contratación, sino que requeriría la estimación del error en la valoración del criterio susceptible de valoración automática, con la consiguiente retroacción de las actuaciones y revisión de las valoraciones propuestas a todos los licitadores de los dos lotes impugnados, a juicio de este Tribunal, sin perjuicio de poder llegar a apreciarse una falta de *“legitimación ad causam”* en relación con las pretensiones de fondo planteadas por la recurrente, no resulta posible en aplicación del principio *“pro actione”* apreciar una falta de *“legitimación ad processum”*, ni por lo tanto la solicitada inadmisión de este recurso.

**Sexto.** En siguiente lugar, se debe asimismo dar respuesta a la alegación de la licitadora interesada y adjudicataria del lote 4 KPMG ASESORES, S.L., quien en su escrito de alegaciones entiende que la recurrente debería haber impugnado las valoraciones de los lotes 3 y 4 y no directamente las adjudicaciones. Dicha pretensión tampoco puede tener favorable acogida al no ser susceptibles de recurso los informes de valoración de los diferentes criterios de adjudicación por sí mismos considerados. A estos efectos, traemos a colación un extracto de la reciente Resolución de este Tribunal nº 1950/2021, de 29 de



diciembre de 2021, en la que se inadmite el recurso interpuesto contra la propuesta de adjudicación:

*“Quinto. El acuerdo recurrido es la propuesta de adjudicación de un contrato de suministro cuyo valor estimado supera los 100.000,00 euros, siendo, en consecuencia, un acto no susceptible de recurso, de conformidad con el criterio que sostiene este Tribunal en abundantes resoluciones, entre la cuales pueden citarse las Resoluciones nº 550/2020, de 17 de abril, 648/2021, de 28 de mayo, 814/2021, de 1 de julio, 1263/2021, de 23 de septiembre y 1412/2021, 21 de octubre. En esta última el Tribunal señala:*

*“En el caso que nos ocupa el recurso se ha interpuesto contra la propuesta de adjudicación y acuerdo de valoración de las ofertas y el informe técnico de valoraciones. Al respecto es reiterada la doctrina de este Tribunal con arreglo a la cual la propuesta de adjudicación efectuada por la mesa de contratación, es un acto de trámite no cualificado que no puede ser objeto de recurso especial en materia de contratación (resoluciones 199/2012, de 20 de septiembre, 233/2017, de 3 de marzo, 215/2018 de 2 de marzo, y entre otras muchas).*

*Como se indicó en la citada Resolución 199/2012, “el trámite que nos ocupa no decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni, en fin, produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.*

*En efecto, el artículo 160.2 del TRLCSP dispone ‘la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión’, es decir que la propuesta de adjudicación hecha por la Mesa no es un acto de tramite cualificado por cuanto el órgano de adjudicación puede apartarse de él motivadamente, de modo que no pone fin al procedimiento, ni decide directa o indirectamente sobre el fondo, al no crear derechos invocables por los licitadores, no produce perjuicios irreparables a*



*derechos o interés legítimos, ni produce indefensión por cuanto los defectos pueden hacerse valer en el recurso contra el actodefinitivo, la adjudicación.”*

**Séptimo.** En siguiente lugar, respecto al fundamento material primero *“Error en la evaluación de los criterios de adjudicación evaluables de forma automática”*, como con acierto señala el Órgano de Contratación a lo largo de su conciso y completo informe, la recurrente motiva dicho fundamento en el supuesto error incurrido por la Junta de Contratación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, como órgano encargado de la valoración de las ofertas presentadas por los licitadores, al haber, a su juicio, *“hecho caso omiso de la memoria técnica presentada por esta representación (DELOITTE CONSULTING, S.L.U.), vulnerando las previsiones de los propios pliegos (...) Esto resulta contrario a la consolidada doctrina según la cuales los pliegos constituyen la ley del contrato (“Lex contractus”), a la cual tienen que someterse tanto los licitadores como los propios órganos de contratación.”*

A este respecto, debe señalarse que, en relación con el fondo del recurso, la cláusula 2.2.2. del PCAP mencionada por la recurrente, dispone:

*“Prestación adicional: Finalmente, como elemento distintivo entre los licitadores, se asignarán 5 puntos adicionales para cada uno de los lotes a aquellos proyectos presentados que incluyan, además de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, el diseño y la preparación de una jornada de difusión explicativa de todos los resultados obtenidos, incluyendo asimismo la preparación y puesta a disposición del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de todos los materiales divulgativos, en formato digital. El Ministerio podrá disponer libremente de estos materiales.”*

De modo que de esta descripción se desprende que se otorgarán cinco puntos en caso de añadirla o cero puntos en caso contrario. Apartado que se encuentra en el PCAP dentro de la rúbrica de los criterios de adjudicación evaluables de forma automática tras la fórmula a aplicar para valorar la oferta económica. Por lo que se trataría de un criterio de adjudicación evaluable de forma automática, es decir, la mencionada *“Prestación Adicional”*



debía incluirse en el Archivo electrónico número 3 *“Oferta económica con criterios cuantificables de forma automática”*.

Ello se ratifica por el hecho de que el procedimiento se configura, como un procedimiento en el que la ponderación de los criterios evaluables mediante fórmula es superior a los evaluables mediante juicio de valor, tal y como se indica en la propia cláusula 2.2.2, en que se indica que el denominado comité de valoración actúa exclusivamente como órgano de asesoramiento técnico al amparo del artículo 146.2 b) y no al comité de expertos a que se refiere el párrafo a) del mismo precepto. Si dicho criterio fuera evaluable mediante juicio de valor, no sería posible esta configuración.

En este sentido, señalar que, de conformidad con la cláusula 2.2.4, apartado B, del PCAP:

*“B. ARCHIVO ELECTRÓNICO (SOBRE Nº 2), titulado “Documentación técnica (oferta ponderable mediante juicio de valor)” contendrá:*

*Las propuestas a presentar se encuentran desarrolladas en el apartado 4 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la presente contratación.*

*En ningún caso podrá incluirse dentro de la documentación de este archivo (sobre) indicación alguna que haga directa o indirectamente referencia a los criterios cuantificables de forma automática (oferta económica). La inclusión de dicha indicación supondrá la exclusión de la oferta en el proceso de valoración, dado que la oferta económica se valora en una fase posterior.”*

Asimismo, en sesión de 20 de octubre de 2021, la Junta de Contratación observó que dicha prestación adicional se incluyó en la Memoria técnica presentada e incluida en el archivo electrónico número 2 correspondiente a la *“Documentación técnica (oferta ponderable mediante juicio de valor)”* por los siguientes licitadores:

- DELOITTE CONSULTING, S.L.U., en los lotes 1, 2, 3 y 4.
- GMS MANAGEMENT SOLUTIONS, S.L., en el lote 3.
- PWC ASESORES DE NEGOCIOS, S.L., en los lotes 1, 2, 3 y 4.

- ACCENTURE, S.L., en el lote 3.

Ante este hecho, teniendo en cuenta que desde el comité de valoración se indicó que tal mención en ningún momento afectaba a la objetividad y tratamiento igualitario, tal y como dispone la doctrina de este Tribunal, contenida, entre otras, en la Resolución nº 925/2020 y con el fin de no limitar la concurrencia, la Junta de Contratación tomó el acuerdo de no excluir a los licitadores que habían incluido documentación relativa a la prestación adicional en el archivo electrónico número 2, entendiéndose que no se menoscaba la valoración y el tratamiento igualitario de los licitadores. De haber tomado acuerdo en contrario, la recurrente habría resultado excluida del procedimiento.

El citado criterio no se incluyó por la recurrente ni por quienes no obtuvieron la correspondiente puntuación en el sobre 3, tal y como se comprobó al proceder a su apertura, y en este caso, un posible requerimiento de subsanación en ese sentido podría exceder de los límites que, en relación con la aclaración de las ofertas establece la doctrina del TACRC (por todas, Resolución nº 1343/2019), pues se podría considerar una verdadera modificación de la misma, proscrita por la LCSP.

A consecuencia de ello, respecto a la prestación adicional, únicamente se adicionó cinco puntos en la puntuación total de los criterios automáticos del licitador que correctamente la había incluido en el sobre electrónico número 3.

Por otro lado, como más arriba se ha anticipado, en la hipótesis de sumar cinco puntos a la puntuación total de los licitadores que la incluyeron, ya sea en el archivo electrónico número 2 o el archivo electrónico número 3, en ninguno de los lotes objeto del recurso (lote 3 y lote 4) resultaría propuesta como adjudicataria la recurrente DELOITTE CONSULTING, S.L.U.

Todo lo cual debe conllevar a la desestimación de este motivo, pues dadas las circunstancias referidas, la estimación del mismo y consiguiente retroacción de las actuaciones sería contraria al principio de economía procesal, el cual, como es sabido, pugna contra cualquier retroacción de actuaciones de la que no se derive alteración del sentido del acto impugnado (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 23 de febrero de 2012 –Roj STS 1137/2012- y 28 de abril de 1999 –Roj STS 2883/1999-). Y a

idéntico resultado llegaríamos si obligáramos a dictar una nueva resolución en la que se recogiera expresamente el error en la valoración del criterio susceptible de valoración automática ahora controvertido, con la consiguiente alteración de la puntuación final de la proposición no solo de la recurrente sino también de las entidades adjudicatarias de los dos lotes controvertidos. En sintonía con las sentencias citadas, este Tribunal viene aplicando el principio de economía procesal cuando de la retroacción de actuaciones no se deriva alteración del sentido del acto impugnado (por todas, Resolución nº 601/2021 de 21 de mayo), y concluye, como ya se ha anticipado, la desestimación de este motivo.

**Octavo.** Seguidamente, en relación con los errores denunciados en la valoración de los criterios sometidos a juicios de valor y traspaso de los límites de la discrecionalidad administrativa del lote 3, antes de entrar a analizar, separadamente, los motivos concretos de impugnación, es pertinente recordar, a continuación, por ser de aplicación común, lo manifestado en varias resoluciones dictadas por este Tribunal, sobre el alcance y los límites en la valoración de este tipo de criterios subjetivos llevados a cabo en los informes técnicos de valoración.

Resolución nº 1141/2021, de 2 de septiembre:

*“(...) este Tribunal, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha analizado en diversas resoluciones la discrecionalidad técnica de la Administración a la hora de aplicar los criterios basados en juicio de valor, señalando que “cuando la Administración encarga a un órgano “ad hoc”, formado por técnicos competentes, la valoración, estrictamente técnica, de una propuesta o de un proyecto no cabe entrar a discutir la validez, estrictamente técnica, del dictamen técnico que emitan tales expertos, sino, tan sólo, los aspectos jurídicos por los que se rige la emisión de tal dictamen, pudiendo corregirse también los meros errores materiales que puedan apreciarse en base al recto criterio de un hombre común. Otra cosa significaría atribuir al órgano encargado de enjuiciar el recurso o la reclamación de que se trate unas capacidades y conocimientos técnicos de los que, obviamente, carece y que, por lo mismo, le incapacitan para discutir, con un mínimo de autoridad, los criterios y apreciaciones, estrictamente técnicas, tenidos en cuenta por los*



*expertos, a la hora de emitir el dictamen que se discute" (Resolución nº 618/2014, de 8 de septiembre).*

*A estos efectos, también interesa citar lo declarado en la Resolución de este Tribunal 167/2016, de 26 de febrero, que con cita de la Resolución 88/2016, de 4 de febrero, respecto de la valoración de las ofertas de los licitadores en aquellos aspectos dependientes de juicio de valor cuando señala que "constituye una manifestación particular de la denominada "discrecionalidad técnica" de la Administración, debiendo aplicarse la doctrina jurisprudencial elaborada, con carácter general, 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 dependientes de juicios de valor. Más aún cuando estos son técnicos y no jurídicos. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con 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 pueda 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 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. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración".*

*Por tanto, en el presente caso, el análisis de este Tribunal 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 arbitrarios o discriminatorios o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.*

*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 debida apoyatura en los datos proporcionados por el licitador y en los pliegos por el que se rige el contrato.*

*En cuanto a la motivación de los informes técnicos, también se ha indicado que no precisan de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como 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 por ello sucintos siempre que sean suficientes (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)."*

Resolución nº 195/2021, de 26 de febrero:

*"Sexto. Planteada la cuestión como una discrepancia técnica en cuanto a los informes de valoración de la oferta emitidos por el Servicio de Movilidad Sostenible en relación con EYSA, la adjudicataria final del contrato, resulta de aplicación al presente recurso la doctrina reiteradamente establecida por este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en relación con el contenido de los informes técnicos de valoración.*

*En este sentido, por todas, la Resolución nº 1253/2020, de 20 de noviembre (Recurso nº 957/2020) recuerda, al igual que su precedente Resolución nº 480/2018, que (el subrayado es nuestro): «en lo concerniente al informe técnico de valoración de los criterios evaluables en función de juicios de valor, es que estos tienen la peculiaridad de que se refieren, en todo caso, a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible prever de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración.*

*Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con 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 pueda 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 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.*

*Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia 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, de modo que, fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.*

*Así, en nuestra Resolución nº 52/2015 decíamos que en esta tesitura, como ya ha señalado este Tribunal en su Resolución nº 177/2014 de fecha 28 de febrero de 2014: “para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o*



*de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado.*

*Sentado lo anterior, no puede pretender la recurrente que este Tribunal revise las apreciaciones técnicas realizadas por el Órgano de Contratación, al tratarse de apreciaciones que están amparadas por la discrecionalidad técnica de la que goza la Administración contratante no solo al valorar las ofertas, sino también al realizar labores de interpretación de las especificaciones contenidas en los pliegos que rigen la licitación.*

*Discrecionalidad que no puede ser sustituida por el análisis de legalidad que aquí hacemos, que parte de la presunción de acierto y veracidad de las valoraciones del Órgano de Contratación con apoyo en los correspondientes informes técnicos, que sólo son revisables en casos excepcionales de arbitrariedad, desviación de poder, ausencia de justificación, existencia de clara discriminación o error material, que no resultan del análisis de la documentación obrante en este expediente, como explicaremos a continuación”.*

Resolución nº 374/2020, de 12 de marzo:

*“Sexto. La segunda cuestión planteada es la relativa a la valoración técnica de las ofertas, por considerar sobrevalorada la oferta de la adjudicataria e infravalorada la suya propia, tesis que trata de sostenerse con la aportación de una prueba pericial.*

*En nuestra reciente Resolución 41/2020, recaída en el recurso 1418/2019 (y en otras muchas), se indica que «Por lo que respecta a la concreta valoración recibida, hemos de recordar la doctrina sentada por este Tribunal en cuanto a la posibilidad de anular los acuerdos de adjudicación sobre la base de una incorrecta aplicación de los criterios de adjudicación. Entre otras, en la resolución 28/2015, de 14 de enero de 2015, nos pronunciamos en los siguientes términos:*

*“... 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)".*

Resolución nº 310/2018, de 3 de abril:

*"A juicio del Tribunal, los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible prever de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico.*

*Este Tribunal viene considerando de plena aplicación a tales casos la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con 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 pueda 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 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. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.*

*Pues bien, en lo que se refiere al recurso, el análisis de los argumentos de la recurrente y los contrarios del órgano de contratación, que extensamente hemos expuesto en el fundamento anterior, no se aprecia evidencia alguna de la existencia de arbitrariedad, discriminación o existencia de error material, que desvirtúen la presunción de validez del informe técnico emitido y de la decisión de la mesa que se funda en él".*



Resolución nº 1213/2018, de 28 de diciembre, que establece:

*“De otra parte, en la Resolución 786/2014, citando la Resolución 677/2014, señalamos 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, 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. Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones.”*

Recordada la doctrina constante de este Tribunal en esta materia y aplicada a las cuestiones controvertidas planteadas en el recurso, este Tribunal encuentra razonables, razonadas y conformes a Derecho las alegaciones realizadas por la adjudicataria del lote 3 alineadas, a su vez, con las realizadas por el Órgano de Contratación, y en las que se refutan las valoraciones alternativas propuestas por la recurrente en relación con los distintos criterios de valoración impugnados, por su conveniencia y acertado razonamiento damos por reproducido íntegramente el contenido de dichas alegaciones y el informe del Órgano de Contratación referidos, trayendo a colación un extracto del contenido de este último:

**“a) Comprensión demostrada de los objetivos del proyecto:**

*El argumento esgrimido por el recurrente supone que, a su criterio, se vulnera el principio de igualdad de trato que debe regir todo procedimiento de contratación, por haber obtenido una puntuación de 1,2 puntos en el Criterio ‘Comprensión*



*demostrada de los objetivos del proyecto', frente a los 1,25 puntos que obtuvieron otros licitadores (Accenture, KPMG y Mckinsey & Company).*

*La argumentación del recurrente es un resumen de la valoración, por lo que no recoge todas las diferencias expuestas por el Comité. Asimismo, el Comité entiende que la propuesta del recurrente es la que más obvia los retos y dificultades prácticas que presentan las métricas de inclusión actuales, o las formas en las que se considera que una persona o unidad familiar está en riesgo de exclusión.*

*Asimismo, el argumento expuesto por el propio Comité de Valoración se afirma expresamente que "presentan un grado de comprensión de los objetivos del proyecto correcto pero susceptible de mejora". En ese grado de mejora en el que se diferencian las distintas propuestas realizadas por los licitadores y en el que se basa la diferencia de puntuación, siendo este el único objetivo de una valoración no automática de criterios de adjudicación.*

**b) Calidad de la aproximación metodológica, en cuanto a la definición de tareas, los objetivos de estas, recursos involucrados y tiempos de consecución.**

*La puntuación otorgada en este criterio al recurrente es de 1,5 puntos sobre 2. De esta puntuación se deduce que el Comité de Valoración ha tenido en cuenta de manera positiva la conexión de este criterio con otros de los criterios relacionados, tal y como argumenta el recurrente.*

*Es por ello por lo que se le ha otorgado la máxima puntuación posible en esos otros criterios ('Alineamiento entre objetivos a conseguir y plan de tareas a realizar' o 'Descripción detallada de las tareas y entregables en las mismas'). Sin embargo, en este criterio se ha otorgado al recurrente una puntuación elevada, pero no la máxima posible. Esto se debe a que la calificación otorgada no es óbice para que, a juicio del Comité de Valoración, se encuentren puntos de mejora en la metodología propuesta o se considere más completa y adecuada la metodología presentada por otros licitadores, lo que llevaría a otorgarle a estos otros licitadores*

*la máxima puntuación en este criterio, ponderando como consecuencia el resto de las propuestas.*

*En concreto, el enfoque metodológico que proponen serviría como propuesta para cualquier ámbito económico en el que sea de aplicación el seguimiento de impacto normativo, y no sólo para el ámbito de la inclusión, por lo que no se considera suficientemente específico y aproximado. Por otra parte, el cronograma que el recurrente plantea como argumento, no se corresponde con los objetivos concretos de este Lote 3, por lo que no solo añade metodológicamente, sino que genera aún más confusión.*

*Todo ello justifica la puntuación otorgada al recurrente en este apartado y que, a diferencia de otros licitadores, no cuente con el máximo posible de puntos en el mismo.*

**c) Alineamiento de las tareas establecidas y los recursos involucrados.**

*En consecuencia, con lo establecido por este Comité de Valoración con respecto al criterio anterior, el hecho de haber sido la oferta mejor considerada en relación con el cumplimiento de este criterio, no implica que necesariamente se deba otorgar de forma directa la máxima puntuación posible. Por este motivo, este Comité ha considerado que debe otorgarse al licitador la puntuación de 1,7 respecto del máximo de 2 puntos posibles.*

*Debe tenerse en cuenta que este Comité considera que el organigrama general planteado para el equipo encargado del grueso del proyecto no cuadra con el dimensionamiento planteado en el cronograma de las diferentes tareas divididas en meses. Ello, unido a la calificación como 'NEW' o 'elementos adicionales de la licitación', de ciertas tareas consideradas por este Comité como actividades básicas de cualquier proyecto de consultoría (ej: 'validación del alcance, objetivos y planificación', 'documentación relevante', 'gestión del modelo de gobernanza y relación'), no hace sino reflejar la presentación de un plan no demasiado trabajado y de una forma poco clara a juicio de este Comité, lo que justifica la puntuación otorgada.*

*Por otra parte, debe resaltarse la presentación excesivamente recargada y poco clara de información, tareas y recursos en el cronograma propuesto en su memoria por el recurrente, lo que dificulta en gran medida su comprensión y valoración por parte de este Comité. Este hecho se ha tenido en cuenta, asimismo, para no otorgarle la puntuación máxima.*

**d) La definición de indicadores de inclusión social y el análisis de las métricas adicionales.**

*En este criterio no hay una identificación exacta entre el baremo de 1,5 y 1,2 expresado en la frase inicial y la puntuación final de 1 punto otorgada posteriormente, en este caso tanto para el recurrente, sino también para otros licitadores (todos salvo KPMG y PWC)*

*La diferencia de puntuación responde al mayor esfuerzo realizado por los otros licitadores con más puntuación (PWC, KPMG) en identificar y aportar fuentes y conocimiento en los distintos objetivos. La propuesta del recurrente, de nuevo, no incluye ningún esfuerzo de aportación al análisis, lo que justifica la calificación de 1 punto concedida.*

**e) La medición del impacto de inclusión social en la tramitación normativa.**

*Con respecto a la puntuación que se le ha otorgado al licitador PWC, en el Informe de Valoración se encuentran dos argumentos distintos con dos puntuaciones diferentes: una de ellas de 1,8 puntos y otra de 1 punto.*

*El recurrente pretende la deducción de 0,8 puntos por entender que, ante la discrepancia entre los dos argumentos, prevalece el de menor puntuación.*

*A este respecto el Comité de Valoración considera que debe prevalecer la valoración que otorga 1,8 puntos, por varios motivos: en primer lugar, por ser la argumentación que cuadra con la puntuación finalmente otorgada tanto en el texto como en la tabla de puntuación, por lo que se puede entender que es la voluntad final del Comité. De este modo, el licitador PWC se apoya en fuentes de información*



*identificadas. Además, reconoce los retos en la disponibilidad de la información, la relevancia y actualidad de las políticas a considerar. Por último, menciona explícitamente dos potenciales ejemplos de políticas con impacto positivo y negativo en la inclusión para ilustrar las cuestiones metodológicas a considerar*

*Además, la argumentación de 1,8 puntos es la que está más en línea con el propio título del criterio y, por tanto, con lo solicitado efectivamente a los licitadores en el pliego.*

**f) Criterio 2, relativo a la experiencia (puntuación máxima 18 puntos)**

*En la literalidad de la cláusula del PCAP referida a la experiencia, no se expresan todos los aspectos concretos que deberá concretar el licitador. No obstante, de la comparación de las distintas ofertas obtenidas se desprende que el recurrente presenta una capacidad de acreditar menor experiencia en la materia que otros licitadores. Por ejemplo, el perfil del Experto en Servicios Sociales, cuya experiencia en materia de inclusión se considera como pobre o limitada, además de no poderse contrastar al ser información anónima.*

*Vinculado con esto, los nombres, al menos, de los máximos responsables en la estrategia y ejecución de los proyectos se consideran relevantes porque permiten valorar el grado de implicación y compromiso, tal y como se argumenta por este Comité de forma semejante en relación con el apartado c) de la respuesta a las alegaciones de Deloitte para el Lote 4.*

*En conclusión, más allá del comentario resumen, la valoración dada está justificada, en especial, por la diferencia en el perfil de expertos externos, la no diferenciación del resto del equipo respecto de las opciones mejor valoradas y, como establece el propio Informe Técnico de Valoración: “la experiencia del equipo de consultores es confusa, incluye inconsistencias.”*

**g) Gobernanza del dato y elaboración del cuadro de indicadores:**



*El detalle de la oferta realizada por Deloitte en el ámbito de la ‘Gobernanza del dato y elaboración del cuadro de indicadores’ peca de excesivamente genérica, limitándose a describir procesos generales y estándares, que son aplicables a cualquier tipo de proyecto de estas características, sin exhibir análisis previo o conocimiento de la casuística específica de este contrato. De este modo, tal y como argumentó este Comité de Evaluación en su valoración de este criterio (Deloitte) por su parte, presenta una metodología clara, pero con falta de detalle claro en algunos apartados. Por tanto, aun valorando la propuesta realizada por el recurrente, se ha juzgado correcto otorgarle la puntuación de 1,5 frente a la de los otros licitadores.*

*En concreto, si se compara la puntuación otorgada al recurrente respecto del licitador mejor valorado (Accenture) se considera, para este último, que presenta una estructura mejor ordenada y más lógica para estructurar y definir la gobernanza del dato. Las metodologías que menciona (metodologías Agiles) muestran coherencia con la descripción de la metodología general para la definición de la gobernanza del dato y, sobre todo, para la definición del cuadro de indicadores, lo que justifica la mayor puntuación concedida”.*

**Noveno.** Asimismo, en relación con los errores denunciados en la valoración de los criterios sometidos a juicios de valor y traspaso de los límites de la discrecionalidad administrativa del lote 4, este Tribunal aplicando la misma doctrina citada en el fundamento anterior de esta Resolución, encuentra también razonables, razonadas y conformes a Derecho las alegaciones realizadas por la adjudicataria del lote 4 alineadas, a su vez, con las realizadas por el Órgano de Contratación, y en las que se refutan las valoraciones alternativas propuestas por la recurrente en relación con los distintos criterios de valoración impugnados. Por su conveniencia y acertado razonamiento damos por reproducido íntegramente el contenido de dichas alegaciones y el informe del Órgano de Contratación referidos, trayendo a colación un extracto de este último:

**“a) Propuesta de países ampliada**



*En relación con la alegación de Deloitte obvia el contenido del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) en las páginas 35 y 36, en donde literalmente se solicita de los licitadores:*

*“Concreción de los países de referencia en los que se va a concentrar la comparativa. Partiendo de su experiencia previa y de su análisis sobre los objetivos a conseguir en los 3 proyectos anteriores, el consultor hará una propuesta de países en los que concentrará el estudio.*

*La propuesta deberá incluir al menos los siguientes países: Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Holanda, Portugal.*

*El número de países se podrá ampliar en la oferta presentada por el adjudicatario (valorándose de cara a la puntuación) o posteriormente, si se considera aconsejable en función de las circunstancias y resultados a obtener, a iniciativa de la empresa adjudicataria o a solicitud de la Secretaría General.*

*En todo caso, el número máximo de países no podrá ser superior a 10.*

*La propuesta de países deberá ser lo más razonada posible, en función de variables y criterios como: grado de avance y logros en inclusión, existencia de programas IMV, eficiencia en el uso de los recursos, innovación en las aproximaciones y estrategias, proximidad o similitudes con España, etc.”*

*De este modo, el recurrente no ha mencionado ningún país concreto de los ampliados. En la página 6 de la Memoria técnica se definen unos criterios que se tendrán en cuenta en la selección y filtrado de los países a analizar.*

*De este modo, los licitadores PWC, (página 13 de su Memoria Técnica) Mckinsey&Co (página 15 de su Memoria Técnica) y KPMG (página 6) han definido países concretos para ampliar el análisis respecto de los obligatorios. No obstante, la recurrente no ha señalado ningún país adicional con independencia de que posteriormente se pudiera definir. Por tanto, no existe la posibilidad, por este Comité de evaluar su materialización concreta en el ámbito del Contrato ni tampoco de*



*realizar una comparativa con el resto de los licitadores a efectos de realizar la valoración de este criterio. Por ello, se le otorgan cero puntos.*

**b) Clasificación de los países en base al estado de bienestar.**

*De forma coherente con la valoración realizada en el anterior apartado, también se otorga la puntuación de 0 puntos al recurrente en este apartado. Como se fundamenta en el apartado de soluciones metodológicas planteadas a los distintos retos u objetivos del proyecto (página 5 del Informe Técnico de Valoración), se observa que el licitador PWC ha realizado un análisis pormenorizado de los países en las páginas 9 a 12 de su Memoria.*

*Por otra parte, Mckinsey&Co hace una valoración, menos pormenorizada, de los 4 países adicionales que incluye en su propuesta (página 15). Lo mismo ocurre con KPMG (páginas 6 y 7 de su propuesta) lo que justifica la reducción tan relevante de su puntuación. Deloitte, por su parte, no realiza ningún análisis ni de los países cuyo análisis es obligatorio (según el PPT) ni de los países adicionales, esto último de imposible realización al no mencionarlos. Por tanto, se considera acertado que el recurrente no ha cumplido con el contenido mínimo de este apartado y, por tanto, se le otorgan cero puntos.*

*A este respecto, debe tenerse en cuenta lo establecido en la nota al pie de la página 38 del PPT, que establece que “Para hacer esta comparativa será necesario clasificar los países en función del tipo de Estado del Bienestar (que será presentado en la propuesta). Lo cual no se lleva a cabo por parte del recurrente.*

**c) Identificación de bases de datos, proveedores de información e instituciones involucradas clave.**

*En este apartado también se ha otorgado al recurrente la valoración de 0 puntos, frente a los 2 puntos que han obtenido cada uno de los otros tres licitadores.*

*Tal y como recoge el Informe Técnico de Valoración la memoria de KPMG hace referencias a fuentes de datos y publicaciones y dispone de un experto del mundo*



*universitario en políticas de inclusión. PwC destaca por el panel de expertos involucrados (incluidos en el organigrama de trabajo) aunque no haga referencia en la memoria a bases de datos o instituciones. Igualmente, McKinsey & Company incorpora un panel de expertos relacionados con los datos a incorporar.*

*Por este motivo las tres memorias reciben la máxima puntuación.*

*De este modo, señala Deloitte en sus alegaciones “según consta en la página 14 de la oferta presentada por DELOITTE, mi representada cuenta con un panel de expertos en idéntico sentido a lo indicado por McKinsey & Company. A efectos ilustrativos, seguidamente se facilita imagen extraída de la oferta de mi representada, en la que se acredita dicha circunstancia:*

*(...)*

*Como puede corroborarse, la oferta de Deloitte no señala ningún experto de carácter internacional, sino que se limita a exponer generalidades del estilo “contará con el soporte de un panel de expertos formado por expertos en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, conocimientos específico en el ámbito del empleo y los servicios sociales, ámbito legal normativo, financiero y de analítica avanzada de datos entre otros, por el hecho de disponer de conocimiento de negocio o técnico de alguna metodología o actividad requerida”, sin ofrecer ningún perfil concreto que muestre conocimiento de experiencias internacionales de referencia y de interés para el objeto del presente Lote, como sí lo han hecho otras de las propuestas presentadas.*

*De este modo, como ocurre también en otros apartados de las Memorias cuya valoración se impugna (ej: apartado f) del Lote 3), no contiene ningún tipo de identificación de los expertos que proponen en su propuesta de servicios, a diferencia de todo el resto de los licitadores.*

*Se trata este de un elemento estructural en un contrato de estas características, dado que tiene un nivel de prestación intelectual muy relevante, en el que la experiencia formación y capacitación del equipo que lo va a llevar a cabo es*



*fundamental para la calidad y la consecución de los trabajos realizados. El no contar con la identificación supone un elemento de incertidumbre de gran envergadura para este órgano técnico de valoración que reduce la capacidad de este para determinar si un licitador es idóneo para la realización de los trabajos previstos, cuyo componente innovador es clave.*

*Por otra parte, en relación con la identificación de las bases de datos, en la página 7 de su oferta, DELOITTE especifica una serie de posibles bases de datos de recopilación de la información, en sentido similar a lo valorado por el Comité Técnico en relación a la oferta presentada por KPMG". Debe considerarse la aportación alegada por el recurrente en su Memoria Técnica al respecto, que se reproduce seguidamente:*

*(...)*

*Es decir, resulta una descripción muy pobre que denota un escaso conocimiento del licitador respecto de las opciones de bases de datos existentes lo que fundamenta, igualmente, la puntuación de cero puntos otorgada por este Comité de Valoración.*

**d) Criterio 2, relativo a la experiencia**

*En relación con este criterio, como se establece en las páginas 5 y 6 del Informe Técnico de Valoración, se han tenido en cuenta 3 elementos:*

- La experiencia superior a la mínima requerida*
- La composición, cualificación y experiencia del equipo de trabajo en relación con el objetivo a cumplir.*
- La organización del equipo propuesta y el disponer de expertos nacionales e internacionales.*

*En la fundamentación de la puntuación de Deloitte, el Informe especifica que, en cuanto a la oferta presentada por Deloitte, el personal experto en la materia es*



*escaso, y no se aprecia el suficiente conocimiento internacional. Por ello, se le asigna únicamente 5 puntos de 18.*

*De nuevo se lleva a cabo un argumento análogo al expuesto para el apartado anterior, dado que el equipo del recurrente se juzga escaso, sin el suficiente conocimiento y sin, si quiera, identificarse los expertos. De este modo, este Comité de evaluación no puede contrastar mínimamente las experiencias señaladas.*

*De todo lo expuesto y ante doctrina reiterada del TACRC, como la Resolución 601/2019, en la cual se dispone:*

*“Debemos analizar a continuación las alegaciones de la recurrente sobre la asignación de la puntuación correspondiente a los criterios de adjudicación a valorar mediante juicios de valor. A este respecto, debe traerse a colación la 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.*

*Así, por ejemplo, en la reciente Resolución nº 516/2016 ya razonábamos que «la función de este Tribunal no es la de suplantar el acierto técnico en la valoración de las propuestas técnicas, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con los pliegos y la normativa de aplicación, y por ser suficientemente motivada. El recurso se fundamenta sobre lo que son discrepancias en juicios de valor, no de legalidad. No han de coincidir el ofertante y el órgano de contratación sobre qué solución técnica pueda ser mejor».*



Y, en dicha línea, y con cita de otras previas resoluciones del Tribunal, veníamos a señalar que, sobre la aplicación de los criterios de valoración a los elementos evaluables mediante juicio de valor, «el análisis ha de quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios, o que no se haya incurrido en error material que pueda afectarla». Lo que este Tribunal no puede realizar es sustituir la decisión sobre el concreto valor atribuido a un aspecto de la oferta por otro distinto, pues ello supone sustituir el juicio del órgano experto competente para ello por el juicio del Tribunal. La utilización del criterio de discrecionalidad técnica ya fue reconocida por este Tribunal en la Resolución de fecha 1 de agosto de 2013 en cuyo apartado Décimo se señalaba que la valoración está amparada por el principio de discrecionalidad técnica, no siendo posible la sustitución del criterio del órgano de contratación por el de la recurrente o por el de este Tribunal. Asimismo, dicha resolución señaló que “lo que se ha producido es una valoración de tales extremos de forma distinta a la pretendida por la recurrente. De esta forma, el objeto del recurso no es la corrección de una omisión, sino la sustitución del criterio del órgano de contratación por el de la recurrente, cuestión que este Tribunal no puede amparar en virtud del principio de discrecionalidad técnica».

Asimismo, por lo que se refiere a los informes técnicos en que se basa la evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor, también es doctrina reiterada de este Tribunal (por todas Resoluciones nº 456/2015 y las que en ella se citan) que: «...para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que, en el contenido del Informe técnico, ya a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación».



*En efecto, conforme a la doctrina expuesta, los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten, y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia 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. (...)*

*Por otro lado, la recurrente critica la insuficiente motivación del informe de valoración por no haber explicado las diferencias en la puntuación otorgada a su oferta y a la de EUROCOP SECURITY SYSTEMS. Al respecto, este Tribunal ha señalado reiteradamente que la motivación no precisa un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando 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 hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes.*

*En este sentido puede citarse la STS de 12 de febrero de 1988 que dispone expresamente: «No cabe confundir la brevedad y concisión de los términos de un acuerdo administrativo con su falta de motivación; ésta queda cumplida con la referencia sucinta de hechos y fundamentos jurídicos, con la expresión de las razones y argumentos que determinan la adopción del acuerdo, para que el administrado pueda conocerlos y entablar los pertinentes recursos». En idéntico sentido, la STS de 27 de mayo de 1.988 dispone al respecto que: “La “sucinta referencia” motivadora que exige el artículo no requiere una exhaustiva y completa referencia fáctica y jurídica del proceso conformador de la voluntad administrativa”, señalando igualmente la STS de 25 de febrero de 1987 que: “la motivación de los actos tiene como fundamento proteger al administrado contra el arbitrio de la Administración, aportándole las razones en que sus decisiones se basan, a fin de que pueda, con conocimiento de causa, impugnarlas si así lo cree oportuno,*



*habiendo declarado la jurisprudencia que no cabe confundir brevedad y concisión con falta de motivación».*"

**Décimo.** En definitiva, analizada la adecuación y justificación de las valoraciones realizadas por el Comité de Valoración en sus informes de valoración se debe concluir su coherencia con lo establecido en los pliegos y en la normativa aplicable; de la lectura de tales informes resulta asimismo que el Comité de Valoración motivó suficientemente sus argumentos, sin incurrir en arbitrariedad, discriminación o error material, por lo que no cabe sustituir la valoración efectuada por dicho comité por las valoraciones propuestas por la recurrente al considerarse ajustadas a derecho las valoraciones impugnadas.

Aplicando la doctrina que antes se ha transcrito en esta Resolución al caso que nos ocupa, resulta que la recurrente discute la adjudicación realizada por el Órgano de Contratación de los lotes 3 y 4 de este contrato por considerar erróneas las valoraciones realizadas. Sin embargo, del contenido de las manifestaciones de la recurrente no puede deducirse que dichas valoraciones contengan un error ostensible, o un vicio procedimental, o de competencia en cuanto a la emisión de los informes que las sustentan. Por el contrario, las valoraciones contenidas en dichos informes han sido reiteradas y confirmadas por el propio Órgano de Contratación.

Sentado lo anterior, no puede pretender la recurrente que este Tribunal revise las apreciaciones técnicas realizadas por el Órgano de Contratación; apreciaciones que están amparadas por la discrecionalidad técnica de la que goza la Administración contratante no solo al valorar las ofertas, sino también al realizar labores de interpretación de las especificaciones contenidas en los pliegos que rigen la licitación. Discrecionalidad que no puede ser sustituida por el análisis de legalidad que aquí hacemos, que parte de la presunción de acierto y veracidad de las valoraciones del Órgano de Contratación con apoyo en los correspondientes informes técnicos, que sólo son revisables en casos excepcionales de arbitrariedad, desviación de poder, ausencia de justificación o error material. Así resulta, por todas, de la Resolución de este Tribunal nº 1037/2017, que, a su vez, en relación con la valoración de criterios técnicos evaluables mediante juicios de valor, cita la Resolución nº 456/2015 en la que se exponía:



*“(...) 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 pueda 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 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. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración. En relación con los informes técnicos en que se funda la evaluación de dichos criterios dependientes de un juicio de valor, este Tribunal ha sentado la doctrina de que los mismos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores. Así, en nuestra Resolución nº 52/2015 decíamos que en esta tesitura, como ya ha señalado este Tribunal en su Resolución nº 177/2014 de fecha 28 de febrero de 2014 «para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que, en el contenido del Informe técnico, y a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación»”.*

En consecuencia, y como no se aprecia la existencia de error material, ni de arbitrariedad, ni de desviación de poder o ausencia de justificación en la apreciación realizada por los órganos técnicos y confirmada por el Órgano de Contratación, cuyas manifestaciones han sido parcialmente transcritas en esta Resolución, debemos concluir que no ha sido desvirtuada por las alegaciones de la recurrente la presunción *iuris tantum* de certeza y acierto de las apreciaciones realizadas, amparadas por la discrecionalidad técnica de la



Administración, la cual, por las razones *ut supra* expuestas, tampoco ha sido sobrepasada. Todo lo cual nos lleva a concluir que las valoraciones de las ofertas presentadas a los lotes 3 y 4 fueron realizadas de conformidad a Derecho, procediendo la íntegra desestimación de este recurso.

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.M.G., actuando en nombre y representación de la empresa DELOITTE CONSULTING, S.L.U., contra la adjudicación de los lotes 3 y 4 de la licitación convocada por la Junta de Contratación del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para contratar el “*Servicio de asistencia técnica al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para el desarrollo de las actuaciones de Políticas de Inclusión*”, expediente 202100000350.

**Segundo.** Levantar la suspensión de los lotes 3 y 4 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 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 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.