



Recurso nº 1750/2024 C.A. de Castilla-La Mancha 134/2024

Resolución nº 364/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 13 de marzo de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. J. C. G. , en representación de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios para la promoción de la participación y dinamización de los centros municipales de mayores. Expte 12-2024*”, expediente 1270753K, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Albacete; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Albacete convocó la licitación pública, por procedimiento abierto ordinario, del contrato de “*Servicios para la promoción de la participación y dinamización de los centros municipales de mayores. Expte 12-2024*”, expediente 1270753K.

El contrato tiene un valor estimado de 4.100.854,91 euros.

Fue objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) y en el Diario Oficial de la Unión Europea en fecha 24 de abril de 2024.

Segundo. A la licitación han concurrido las siguientes empresas:

- COMPAÑÍA PRIVADA PARA EL DESARROLLO DE SERVICIOS PÚBLICOS, S.L.
- EMPLEDIS, S.L.
- SERVEO SERVICIOS, S.A.U.

- VITAVENTS, S.L.

Tercero. En fecha 15 de mayo de 2024 se celebró la Mesa de Contratación de apertura y calificación de la documentación administrativa, siendo admitidos a la licitación todas las empresas presentadas.

Cuarto. El día 29 de mayo de 2024 la Mesa de Contratación procedió a abrir las ofertas evaluables mediante criterios valorables mediante juicio de valor, acordando su remisión al Servicio promotor del expediente para su informe.

En fecha 16 de julio de 2024, el Servicio de Acción Social (Participación) emite informe de valoración de las memorias técnicas presentadas por los licitadores relativas a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor de los cuatro licitadores admitidos.

Quinto. En fecha 24 de julio de 2024 se celebró la Mesa de Contratación para la valoración de los criterios de basados en juicio de valor y la apertura de los criterios evaluables automáticamente, a la cual asistieron representantes de SERVEO SERVICIOS, S.A.U. y EMPLEDIS, S.L., asumiendo por unanimidad de los miembros de la Mesa de Contratación el informe del Servicio promotor, y otorgando las puntuaciones correspondientes.

Sexto. En fecha 17 de octubre de 2024 la Mesa de Contratación realiza la propuesta de clasificación a la Junta de Gobierno Local, quien adjudica el contrato a EMPLEDIS, S.L. mediante Resolución nº 9281 de 26 de noviembre de 2024, publicada en la PLACSP el 27 de noviembre de 2024. La recurrente, SERVEO SERVICIOS, S.A., quedó clasificada en segundo lugar.

Dicho acto de adjudicación constituye el objeto del presente recurso, interpuesto el 19 de diciembre de 2024.

Séptimo. En el recurso se pone de manifiesto que, habiéndose solicitado el acceso al expediente, se ha denegado del mismo de manera inmotivada, según doctrina de este Tribunal que se cita. Considera la recurrente que:

“(…) no se ofrece una motivación suficiente que justifique de manera razonada y específica la proporcionalidad de la decisión, limitándose a reproducir las manifestaciones de la empresa adjudicataria. No consta, además, que el órgano de contratación haya llevado a cabo análisis alguno sobre la verdadera naturaleza de la documentación solicitada ni sobre la concurrencia de los presupuestos necesarios para declararla confidencial, tal y como exige la doctrina del TACRC y los órganos consultivos en la materia”.

Además, solicita que se acuerde la exclusión de la adjudicataria, en la medida en que, según la recurrente, su oferta no cumple los requisitos esenciales del pliego de prescripciones técnicas, en lo relativo al número de horas de actividades exigidas y respecto del cronograma de actividades respecto del marco temporal fijado en el PPT, por lo que la proposición no se ajusta a los pliegos, a pesar de lo exigido en el Art. 139 LCSP.

En relación con la primera cuestión, señala la recurrente que:

“El tenor literal del PPT no deja margen de duda: se establece un número fijo de 270 horas anuales que debe ser cumplido por los licitadores. No se emplean términos como “hasta” o “máximo”, ni se otorga posibilidad alguna de que las horas sean inferiores a la cifra indicada. La redacción utilizada es terminante al establecer un estándar obligatorio, sin matices o condicionantes que permitan interpretaciones alternativas.

Sin embargo, en el Informe de Valoración de Criterios Dependientes de Juicio de Valor, con respecto a la oferta presentada por la empresa adjudicataria EMPLEDIS, S.L., se recoge textualmente lo siguiente:

De la anterior afirmación se desprende un error de fondo en la interpretación del PPT por parte de la mesa de contratación, al considerar que las 270 horas constituyen un límite máximo, cuando, en realidad, el PPT establece dicha cifra como un mínimo obligatorio y no ajustable.



El incumplimiento por parte de EMPLEDIS de este requisito resulta evidente al quedar acreditado que su propuesta alcanza únicamente 256,5 horas, cantidad que se sitúa por debajo del mínimo exigido en el PPT. Este incumplimiento es especialmente relevante, ya que afecta a una condición esencial del contrato cuya obligatoriedad resulta incuestionable.

Por lo que hace al segundo de los requisitos, dice la recurrente lo siguiente:

El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), en su página 7, delimita con claridad el marco temporal dentro del cual deben desarrollarse las actividades objeto del contrato. En concreto, se señala:

“El servicio contará con un total de 270 horas de actividades, pudiéndose desarrollar durante los meses de enero a junio y de septiembre a noviembre de cada año.”

Lejos de constituir una mera sugerencia, el PPT establece una franja temporal específica y tasada: las actividades deben concentrarse, sin excepción, en el periodo comprendido entre enero y junio, y entre septiembre y noviembre. La utilización del término “pudiéndose” no supone en modo alguno la atribución de un margen discrecional a los licitadores para elegir meses distintos a los indicados ni para modificar arbitrariamente dicha delimitación temporal. Ahora bien, este verbo debe interpretarse dentro del contexto normativo y sistemático del PPT, concluyéndose que su finalidad es permitir el ajuste y la organización interna de las 270 horas de actividades únicamente dentro de los meses expresamente señalados, sin que se faculte a los licitadores a extender las actividades fuera de dichos intervalos o a excluir meses en los que el pliego exige su programación.

...

En suma, el PPT no abre la puerta a ignorar los periodos estipulados, sino que se limita a reconocer la facultad de organizar las horas dentro del marco temporal tasado. Cualquier alteración de este calendario supone un incumplimiento de las

prescripciones técnicas y una quiebra del principio de igualdad de trato, principios que son la base de una contratación pública justa y transparente.

Sentado lo anterior, el Informe de Valoración pone de manifiesto que la oferta de EMPLEDIS no respeta este marco temporal. Como señala el informe:

“El cronograma anual por centro plasma la realización de una actividad de una duración de 1,5 horas al mes, a lo largo de 9 meses del año, dejando sin actividad los meses de julio, agosto y septiembre.

De esa valoración se infiere, sin ambigüedad, que la oferta de EMPLEDIS incorpora actividades en el mes de diciembre —mes no contemplado en el PPT— y las omite en el mes de septiembre, que figura de forma explícita en el pliego. Esta conducta vulnera las obligaciones delimitadas por el PPT, introduciendo meses no previstos y suprimiendo otros expresamente contemplados.

Por último, manifiesta la recurrente que el informe técnico incurre en incongruencias y arbitrariedades que exceden de la discrecionalidad técnica:

“En el caso que nos ocupa, faltan claramente uno o varios eslabones en el razonamiento expuesto por el informe técnico. Por un lado, se reconoce la viabilidad y calidad del cronograma, que es una pieza central en la planificación y ejecución del contrato. Por otro lado, se introducen dudas genéricas sobre la justificación de recursos, sin explicar en qué medida estas dudas afectan a la coherencia y viabilidad proyecto. Esta omisión impide comprender los pasos lógicos que llevan a penalizar a SERVEO en el apartado de justificación y genera una desconexión entre los dos criterios que, por su naturaleza, están directamente relacionados. En consecuencia, la valoración adolece de una falta de razonamiento completo que compromete su validez”.

Por ello, defiende que la adjudicataria debió de ser excluida del procedimiento, interesando la declaración de nulidad de la adjudicación y la retroacción de actuaciones, para que se le

proponga como adjudicataria. Subsidiariamente, interesa la nulidad de la adjudicación por incurrir el informe técnico en contradicciones.

Octavo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de 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 (LCSP en adelante) se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente Informe.

En ellos, el órgano de contratación expone los antecedentes más importantes del caso y solicita que el recurso sea inadmitido, por haberse interpuesto, a su juicio, de manera extemporánea.

Subsidiariamente, interesa que sea desestimado, por ser conforme a derecho la resolución recurrida, pues entiende que no queda acreditado que la adjudicataria no cumpla con el PPT ni respecto al número de horas de actividades exigido ni respeto al marco temporal en el que deben prestarse los servicios. Se remite para ello al informe técnico, del que interesa reproducir los siguientes pasajes:

“Si bien, el PPT establece literalmente que ‘La empresa adjudicataria deberá prestar servicio para las actividades de dinamización y ocio saludable para personas mayores en los centros, cuyo contenido deberá ser propuesto por la licitadora y será incluido en la memoria a presentar’, también refiere literalmente que ‘Dicha memoria será valorada como criterio de adjudicación (juicios de valor), si bien su ejecución podrá variar en función de las necesidades y prioridades que marque el Ayuntamiento de Albacete.’

Por consiguiente, la fijación de 270 horas de actividades no resulta ser un valor absoluto, sino que su ejecución puede variar en función de las necesidades y prioridades del Ayuntamiento. Dicho esto, el informe de valoración que viene a calificar el cronograma anual con descripción de las actividades contenido en la memoria de EMPLEDIS, tiene en cuenta que el total de horas que suma el

cronograma es de 256,5 horas anuales (calculadas teniendo en cuenta que se repetirá el mismo programa en los 19 centros de mayores), si bien el mismo Informe indica que ‘... han omitido incluir en el cronograma una de las actividades propuestas del apartado 8.4 de su memoria: la denominada ‘Master Chef Senior’, por lo que ‘la programación que formula la mercantil se adecúa a los establecido en el PPT ‘otras actividades de dinamización’ que determina la obligación de realizar un programa de actividades con un límite 270 horas anuales’. Por lo tanto, el número de horas anuales propuesto por EMPLEDIS cumple el PTT.

3.- Asimismo, y respecto del marco temporal de la misma prescripción técnica, la recurrente realiza una interpretación rigorista, subjetiva y parcial, favorable a sus intereses, pero que no responde al espíritu del PPT como ya se ha indicado dado que la realización de dichas actividades puede variar en función de las necesidades y prioridades que marque el Ayuntamiento por lo que se impuso una interpretación flexible que en ningún caso ha supuesto una quiebra del principio de igualdad de trato ni supone un incumplimiento del PPT(...).’

A mayor abundamiento, rechaza que no se hayan motivado las puntuaciones conferidas, puesto que:

“(...) 1.- Respecto de su propia valoración correspondiente al apartado Justificación de las actividades a desarrollar con los recursos disponibles (ponderación hasta 2 puntos), manifiesta la “inexactitud” en que incurre el informe de valoración, al afirmar que “el número de actividades supera los compromisos que exige el pliego”. Para justificar su pretensión, reitera de este modo que el PPT establece un total de 270 horas de actividades anuales, “sin que en ningún momento se mencione que esta cifra constituye un límite máximo. Por el contrario, el tenor literal del PPT establece un estándar fijo que debe cumplirse, y no un tope que no pueda ser superado”. Es evidente la contradicción de su razonamiento, pues del mismo modo que el PPT no establece que el total de 270 horas de actividades anuales sea un mínimo que pueda ser superado, tampoco fija que sea un máximo que alcanzar. En cualquier caso, el número de horas anuales ofrecidas por SERVEO, más de 700, dada su desproporción, hace “...dudar que un programa tan extenso pueda ser asumido en

su totalidad aportando recursos humanos específicos para ello, aparte de las obligaciones que maca el PTT” como se recoge en el Informe, de ahí que se valore “regular” (1, 25 puntos). Cabe convenir aquí que la interpretación de este criterio debe ser igual para todos los licitadores para no vulnerar el principio de igualdad, siendo inasumible pretender la exclusión de EMPLEDIS por no haber alcanzado la cifra exacta de 270 horas anuales de actividades (cuando repetimos no es el caso) y adjudicar a SERVEO la máxima puntuación por superarlas en más del doble y no poner en duda su viabilidad.

2.- En lo que concierne a los Objetivos generales y particulares (ponderación hasta 1 punto), lo cierto es que en la página 9 de la Memoria presentada por SERVEO no consta ningún objetivo relacionado con las actividades propuestas, en concreto alguno relacionado con la promoción de “ocio saludable y ejercicio físico”, “puesto que proponen actividades en esta línea, pero no se proponen objetivos concretos en los que se basen”.

Considera que:

“(…) sólo en supuestos muy tasados y cuando existen defectos formales, se hayan aplicado criterios no contenidos en los pliegos, arbitrarios o discriminatorios o la valoración adolecía de errores materiales palmarios y manifiestos, procederá a la revisión”.

Cuando en el caso que nos ocupa no concurren ninguno de esos motivos y termina reiterando, en esa pretensión subsidiaria, que la adjudicación es plenamente ajustada a derecho.

Noveno. En fecha 30 de diciembre de 2024 la secretaria del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho. En fecha 7 de enero de 2025 ha formulado alegaciones la adjudicataria, EMPLEDIS, S.L.

Manifiesta que no existe exceso en la confidencialidad y no se ha limitado el derecho de defensa de la recurrente.

Además, defiende que su oferta no es contraria a los pliegos, pues no se ha incumplido el número de horas de actividades exigidas en los mismos, ni el cronograma, dado que la consideración de la cifra de 270 horas lo es no como un límite, sino como una posibilidad, según el tenor literal del PPT. En ese sentido, señala que:

“Como vemos, en realidad EMPLEDIS, S.L no ofreció expresamente un número concreto de 256,5 horas, sino que expuso un cronograma solo “a modo de ejemplo” en el que no delimita los días concretos de cada mes, estableciendo bloques de cuatro semanas exactas en cada una de las mensualidades, lo que implicaría que faltan días por contabilizar y, en el mismo sentido, no se incluye el total de actividades expuestas seguidamente y de manera formal en el Apartado 8.4 de la Memoria, incluso se cambia uno de los meses solicitados en el Pliego, todo ello porque dicho cronograma no buscaba ajustarse al rigor del Pliego, sino que se expone, como se indica en el apartado 8.3 “a modo de ejemplo” y dándose a entender y deduciendo que se considera evidente que asumimos el número de horas que fijara el Ayuntamiento. Incluso pudimos no plasmar dicho cronograma en la Memoria; el resultado habría sido exactamente el mismo, sin ofrecimiento de número de horas, pero en todo caso y precisamente por ello, se entienden aceptadas en la aceptación general del Pliego y en la exposición de las actividades en programación cíclica de 1,5 horas por sesión que se ofertan en la misma memoria, lógicamente hasta cumplir las horas que establece el Ayuntamiento.

Por lo tanto, no se ha puesto, a su juicio, en riesgo la operativa funcional para garantizar las actividades con criterios de utilidad, eficacia y alineación con las necesidades reales de los usuarios.

Manifiesta que no hay falta de motivación en la decisión de adjudicarle el contrato ni en la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, debiendo primar la discrecionalidad técnica de la administración al decidir.

Y termina interesando la desestimación del recurso.

Décimo. Con fecha 3 de enero de 2025, la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al art 56.3 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la presente resolución del recurso la que acuerde el levantamiento acordando mantener la suspensión de la tramitación de la licitación, de conformidad con lo establecido en los artículos 53 y 57.3 de la LCSP.

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 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio suscrito el 25 de septiembre de 2024 entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (BOE del 3 de octubre).

Segundo. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 de la LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

El órgano de contratación considera que el recurso ha sido interpuesto transcurrido el plazo de quince días hábiles establecido en la LCSP. Tal afirmación, que no fundamenta en modo alguno, debe ser rechazada. El recurso ha sido interpuesto en plazo, habida cuenta que la notificación del acuerdo se verificó el 27 de noviembre de 2024, el recurso se interpuso el 19 de diciembre y el día 6 de diciembre fue festivo.

Tercero. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es 4.100.854,91 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.

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso, según la recurrente, estaría constituido por el acuerdo de adjudicación, susceptible de impugnación conforme al artículo 44.2.c) de la LCSP.

Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala que:

“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”.

En el presente caso, la parte recurrente ha participado en el procedimiento de licitación y ha obtenido la segunda mejor puntuación por lo que ha de reconocerse su legitimación porque, de estimarse este recurso, lograría una puntuación superior a la del primer clasificado, que resultaría excluido, por lo que dispone de legitimación al ser interesada en la revocación del acuerdo impugnado conforme al artículo 48 de la LCSP.

Quinto. El recurrente se queja, en primer lugar, de que no se le ha dado vista del expediente y, concretamente, de la oferta presentada por la adjudicataria, al haber declarado la memoria técnica como *“documento restringido”*, en expresión del órgano de contratación.

Conviene, por lo tanto, recordar nuestra doctrina sobre el acceso al expediente y el derecho a la confidencialidad de las ofertas, que sintetizamos en la Resolución 1239/2022 de 13 de octubre, en los siguientes términos:

“Procede recordar la doctrina más reciente de este Tribunal sobre el acceso al expediente y el derecho a la confidencialidad. Así, en la Resolución nº 616/2019, y la más reciente nº 926/2020 de fecha 26 de agosto de 2020 han perfilado los

requisitos del ejercicio del derecho a la declaración de la confidencialidad de parte de la oferta del licitador, en los siguientes términos:

a) El carácter confidencial de la documentación no puede señalarse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales, como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado, siendo obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial y al órgano de contratación decidir de forma motivada.

b) El derecho de acceso se extiende a lo que constituye el expediente, tal y como éste viene definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no extendiéndose a otros documentos que, aun cuando hubieran sido aportados por los licitadores, no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada (Resolución nº 732/2016).

c) La confidencialidad solo puede propugnarse de documentos que sean verdaderamente secretos, es decir, que no resulten accesibles o puedan ser consultados por terceros (Resolución nº 393/2016).

d) En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (Resolución nº 741/2018).

De acuerdo con el artículo 133 de la LCSP, los intereses en conflicto se producen entre el

derecho de los licitadores a la confidencialidad de los documentos de su oferta que pudieran contener secretos profesionales o comerciales y cualquier otra información cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, por una parte, y, por otra, el derecho de acceso al expediente del competidor excluido como garantía del derecho a recurrir”.

La confidencialidad pugna en este caso con el principio de tutela judicial efectiva (cuyas exigencias respectivas deben conciliarse -STJUE de 7 de septiembre de 2021 (C-917/19, “Klaipėdos”), y precisamente por ello nuestra doctrina no sólo limita la posibilidad contemplada en el artículo 133 de la LCSP a la documentación que objetivamente sea confidencial, sino que también exige al órgano de contratación un análisis de la declaración formulada por el licitador para determinar las partes de la oferta confidenciales (SSTJUE de 14 de febrero de 2008 -C-450/06 “Varec”- y de 17 de noviembre de 2022 -C-54721 “Antea Polska”). Como dijimos en la Resolución 461/2019 de 30 de abril:

“(…) es, asimismo, criterio consolidado de este Tribunal que el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación, sino que tiene éste la competencia para analizar la documentación específicamente señalada por el licitador como confidencial y, a la vista de sus justificaciones y argumentos, determinar si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle tal carácter, sacrificando así el principio de transparencia que ha de inspirar con carácter general la actuación de los poderes públicos particularmente en el procedimiento de contratación”.

A requerimiento del Tribunal, el órgano de contratación ha remitido la documentación del trámite seguido para la declaración de confidencialidad de su oferta por el adjudicatario.

Como concluimos en un caso similar en nuestra Resolución 854/2024 de 4 de julio, no podemos acoger la pretensión del recurrente. Conviene, antes de exponer las razones del Tribunal, reproducir los términos en los que aquella se expresa. Dice:

“(…) procede instar a este Tribunal a que ordene al órgano de contratación que reconsidere la denegación del acceso al expediente administrativo, limitando, en su caso, el carácter confidencial únicamente a aquellos aspectos debidamente justificados y motivados como verdaderamente protegibles conforme al artículo 133 de la LCSP y la doctrina del TACRC. En todo caso, deberá garantizarse a mi representada el acceso a la información esencial y necesaria para ejercer sus derechos y valorar adecuadamente la legalidad del procedimiento de adjudicación impugnado”.

El recurrente no expone que aspectos de la memoria técnica cuyo acceso le ha sido vedado no debieran tener carácter confidencial, ni especifica las razones por las que debiera acceder a las mismas para una eficaz defensa de su derecho. Por otro lado, el recurso confronta la resolución impugnada con argumentos que ponen de manifiesto un conocimiento suficiente de la oferta del adjudicatario, obtenido de los términos del informe técnico de valoración. En definitiva, no puede el Tribunal menos que apreciar que la solicitud del recurrente tiene una finalidad puramente indagatoria, que vulnera el carácter instrumental que nuestra doctrina concede al acceso al expediente de contratación (Resoluciones 1030/2023 de 28 de julio o 36/2025 de 15 de enero) y, que, en consecuencia, no puede ser admitida.

Sexto. A continuación, pasaremos a analizar conjuntamente las alegaciones sobre el supuesto incumplimiento, por la adjudicataria, de los requisitos mínimos del PPT, sujetos a juicio de valor, sobre el número de horas de actividades y el cronograma de actividades respecto del marco temporal fijado en el PPT.

Debemos, previamente, recordar nuestra doctrina sobre la posibilidad de excluir una oferta por incumplimiento de las prescripciones técnicas. Como dijimos en la Resolución 1539/2024 de 28 de noviembre:

“También hemos de referirnos, a la asentada doctrina de este Tribunal consistente en que el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y

no puede presuponerse “ab initio” que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento.

Ello implica que el incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas ha de ser expreso y claro. Expreso, en tanto no debe caber duda alguna de que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas; claro, en tanto se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos.

Por lo tanto, no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado (Resoluciones 57/2024 de 18 de enero, 150/2024 de 8 de febrero, 359/2024 de 7 de marzo, 366/2024 de 14 de marzo o 511/2024, de 18 de abril).

La recurrente considera, en primer lugar, que el adjudicatario incumple el número mínimo de horas de actividades exigidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT en adelante). En su página 6 dispone lo siguiente:

“ACTIVIDADES DE DINAMIZACIÓN Y OCIO SALUDABLE

o La empresa adjudicataria deberá prestar servicio para las actividades de dinamización y ocio saludable para personas mayores en los centros, cuyo contenido deberá ser propuesto por la licitadora y será incluido en la memoria a presentar. Dicha memoria será valorada como criterio de adjudicación (juicios de valor), si bien su ejecución podrá variar en función de las necesidades y prioridades que marque el Ayuntamiento de Albacete.

Dicho servicio contará con:

- *Un total de 270 horas de actividades, pudiéndose desarrollar durante los meses de enero a junio, y septiembre a noviembre de cada año.*
- *Se articulará a través de un programa de actividades que podrán ser realizadas bien en interiores de los centros de mayores, o en zonas exteriores (plazas, parques, zonas verdes, etc).*
- *Monitores especializados en cada materia a desarrollar.*
- *Materiales necesarios para su desarrollo.*

El informe técnico de valoración de las ofertas evaluables mediante juicios de valor señala que “*el total de horas que suma el cronograma es de 256,5 horas anuales (...)*”.

No coincide el Tribunal con la apreciación del recurrente. En efecto, el cronograma presentado por el adjudicatario en su oferta plantea una actividad mensual durante los meses de enero a diciembre, si bien, como señala, este cronograma se expone “*a modo de ejemplo*”. También es relevante destacar que el cronograma contempla nueve actividades, mientras que en el apartado siguiente (8.4. Actividades a desarrollar) se plantean diez actividades, lo que supone que, desarrollando una por mes, con una duración de 1,5 horas -que es la duración que se establece para todas ellas en la oferta- y 19 centros en los que, según el informe técnico, habrán de realizarse, el total de horas empleadas excede de las 270. En definitiva, no puede apreciar el Tribunal que de los términos de la oferta del adjudicatario se deduzca, sin lugar a duda, que no prestará las horas mínimas de actividades exigidas en el PPT. No existe, por lo tanto, el incumplimiento expreso y claro que nuestra doctrina exige, según hemos expuesto antes, para excluir a un licitador.

Considera también el recurrente que el cronograma de actividades formulado por la adjudicataria incumple el PPT al no ajustarse a la franja temporal en la que, dice, deben realizarse las actividades. Considera que el PPT, en la cláusula antes transcrita, impone necesariamente que se realice en los meses de enero a junio y septiembre y noviembre, mientras que en su cronograma el adjudicatario plantea desarrollarlas durante todo el año.

De nuevo, una interpretación literal del apartado en cuestión permite llegar a la conclusión de que la alegación no puede prosperar, puesto que se utilizar el verbo “*poder*”, y no el verbo “*deber*”, de manera que el hecho de que las actividades tengan que realizarse en una época del año es más una posibilidad o preferencia, que una necesidad o imposición. En todo caso, la redacción permite rechazar la interpretación de la recurrente, por la cual considera que “*las actividades deben concentrarse, sin excepción, en el periodo comprendido entre enero y junio, y entre septiembre y noviembre*”, pues no se compadece la misma con la literalidad del PPT. Por otro lado, y según hemos referido antes, el cronograma es presentado por la adjudicataria “*a modo de ejemplo*”, lo que excluye, incluso si admitiéramos *quod non* la interpretación del recurrente, que exista un incumplimiento expreso y claro del PPT.

Séptimo. Considera el recurrente que el informe técnico incurre en una motivación no sólo insuficiente, sino también errónea y contradictoria.

Sobre este particular, debemos recordar que este Tribunal tiene dicho que la valoración realizada por el órgano de contratación respecto de las ofertas se encuentra amparada por el principio de discrecionalidad técnica. Ello supone que la intervención que es posible realizar está constreñida a verificar si los trámites procedimentales y de competencia han sido atendidos, así como a comprobar si se hubiera podido incurrir en algún error material y formulado juicios arbitrarios. Como ejemplo, podemos hacer cita de la Resolución nº 1190/2024, de 3 de octubre, dictada en el recurso 1202/2024, o la Resolución nº 1333/2023, de 20 de octubre o de la Resolución 559/2018 de 8 de junio, en la que dijimos:

“Expuesto lo anterior, procede traer 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 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”.

De acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, el examen de este Tribunal se ha de limitar a analizar que en la valoración no se hayan utilizado criterios arbitrarios o discriminatorios o que no se haya incurrido en error material. Fuera de estos criterios formales, el Tribunal ha de respetar al principio de discrecionalidad técnica del órgano de contratación.

La recurrente entiende, por un lado, que cronograma y justificación de actividades y recursos son dos apartados de la memoria íntegramente relacionados, por lo que entiende que la valoración del informe (que califica como “bueno” el primero de los apartados y como “regular” el segundo, otorgándole 1,25 puntos de los 2 posibles) no es coherente. Señala también que en el criterio “objetivos generales y particulares” recibe una puntuación de 0,5 puntos sobre 1, cuando en estos objetivos están claramente descritos en la memoria

En definitiva, analizados los reparos de la recurrente, se comprueba que no estaríamos ante un caso de error o arbitrariedad en la valoración, sino ante una mera discrepancia de la recurrente con el criterio del órgano, legítima dada la posición que ocupa, pero que, en

ningún caso, puede dar lugar a la estimación de su pretensión, por ser motivado y correcto el criterio en cuestión.

Así las cosas, a juicio de este Tribunal, el informe de valoración que obra en el expediente contiene un razonamiento de la justificación de la valoración realizada, que permite conocer las razones de la puntuación conferida a la adjudicataria y a la recurrente, de modo que cumple con las exigencias de motivación a las que hemos aludido, entre otras, en la Resolución 1432/2023, de 3 de noviembre:

“(…) siendo la finalidad que se persigue con la exigencia de motivación el permitir al interesado articular debidamente la impugnación del correspondiente acto administrativo, con pleno conocimiento de las razones determinantes de la decisión que se cuestiona, y viniendo vinculada la trascendencia invalidante de los vicios de forma a la existencia de efectiva indefensión (artículo 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), habrá de concluirse en que la falta de motivación de un acto carecerá de efectos invalidantes del mismo si se ha tenido suficiente conocimiento de las razones que motivan la decisión administrativa”

En consecuencia, se considera que el informe técnico obrante en el expediente administrativo no adolece de falta de motivación, ni resulta por ello arbitrario, lo cual determina que deba ser confirmado el acuerdo de adjudicación y rechazado el presente recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J. C. G. , en representación de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Servicios para la promoción de la participación y dinamización de los centros municipales de mayores. Expte 12-2024.*”, expediente 1270753K, convocado por el Ayuntamiento de Albacete.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

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

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES