



Recurso nº 1255/2020 C.A. Castilla- La Mancha 97/2020

Resolución nº 272/2021

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. I.A.P.B., en representación de ELDU ELECTROAPLICACIONES, S.A., contra su exclusión de la licitación del contrato para el “*Mantenimiento General Preventivo y correctivo de los Centros de Salud de la GAI de Guadalajara-61034000GU2OSER00032., Expediente 2020/010680*” convocado por la Gerencia de Atención Integrada de Guadalajara del Servicio de Salud de Castilla- La Mancha, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Segundo. El 2 de septiembre de 2020 se convoca la licitación por procedimiento abierto del expediente PA 2/2020 para el “ *Mantenimiento General Preventivo y correctivo de los Centros de Salud de la GAI de Guadalajara-61034000GU2OSER00032. Expediente 2020/010680*”, mediante la publicación en la Plataforma de Contratación del Estado, por un valor estimado de 119.622,64 euros.



Tercero. Tras la apertura de los sobres 1 y 2, se procede por la Mesa de Contratación en sesión de 19 de octubre de 2020, a publicar la valoración obtenida por las empresas licitadoras en los criterios evaluables mediante juicio de valor (sobre 2), así como la apertura del sobre 3 de la proposición económica.

Cuarto. El 21 de octubre de 2020, se publica el acuerdo de exclusión de la entidad ELDU ELECTROAPLICACIONES, S.A. por no superar el umbral mínimo establecido en el apartado T.4) del Pliego para los criterios evaluables mediante juicios de valor, donde la Memoria organizativa del servicio (ponderada con 5 puntos) tenía un umbral mínimo de 3 puntos, el Plan de mantenimiento, metodología y sistemática (ponderado con 5 puntos) tenía un umbral mínimo de 2,5 puntos y el Plan de Gestión medioambiental (ponderado con 5 puntos) tenía fijado un umbral de 2,5 puntos.

Quinto. La entidad ELDU ELECTROAPLICACIONES, S.A. interpone recurso especial en materia de contratación al que denomina “reclamación económico- administrativa”, al entender que no existe causa justificada para su exclusión.

Sexto. Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo y el correspondiente informe del órgano de contratación de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.1 de la LCSP. Asimismo, considera el órgano contratante que el recurso debe ser inadmitido por cuanto lo denomina como “reclamación económica administrativa”, siendo además extemporáneo. Para el caso de entrar a conocer sobre el fondo, invoca la plena conformidad a derecho de la exclusión recurrida.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal en fecha 26 de noviembre de 2020 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso interpuesto ha sido calificado por la entidad ELDU ELECTROAPLICACIONES, S.A. como una “reclamación económico-administrativa”. Ahora bien, al amparo de lo dispuesto en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de



octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de conformidad con el cual *“el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”* ha de analizarse si procede su calificación como de recuso especial en materia de contratación.

Así las cosas, atendiendo al acto recurrido – acuerdo de exclusión – y al escrito del recurso que se refiere al expediente de licitación, entendemos que se encuadra en el artículo 44.2.b) en relación con el art. 44.1.a) de la LCSP, siendo por tanto un acto recurrible mediante el Recurso especial en materia de contratación.

Sentado lo anterior, ha de concluirse que este Tribunal es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en virtud del Convenio de colaboración con entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020).

Segundo. Conforme al artículo 48 de la LCSP podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. En este caso ha de entenderse que la recurrente ha sido partícipe en el procedimiento de licitación, habiéndose acordado su exclusión, por lo que ostenta un interés concreto y preciso conforme al artículo 48 de la LCSP.

Tercero. Debe en este punto analizarse el plazo para la interposición del presente recurso. De acuerdo con lo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP: *“ El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: c) “Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.”*



En este caso el recurso se presentó en Correos el día 6 de noviembre de 2020, tal y como consta en el sello estampado en dicho escrito. Seguidamente, el día 16 de noviembre de 2020 el recurso tuvo entrada en el registro de este Tribunal, de acuerdo con el sello de entrada que consta en el escrito. Surge pues la cuestión de cual de ambas fechas debe tomarse a efectos de interposición en plazo del recurso.

Si bien es cierto que el órgano contratante entiende que el recurso es extemporáneo, este Tribunal considera que el recurso debe ser admitido a trámite, por cuanto no se entiende suficiente, a efectos de determinar el día de inicio del plazo de 15 días para interponer recurso, la publicación de la exclusión en la Plataforma de Contratación del Sector Público, si no va acompañada en el mismo día del envío de una notificación o aviso individualizado a través de dicha Plataforma, lo que parece no ha sucedido en este caso. Por ello, y en aras a evitar que pudiera causarse cualquier indefensión al recurrente, procede admitir a trámite el recurso.

Cuarto. El recurso se interpone contra un acto susceptible de ser impugnado por esta vía toda vez que nos encontramos ante el acuerdo de exclusión de un licitador en un procedimiento de contratación, lo cual está expresamente previsto en el artículo 44.2 de la LCSP.

Quinto. La ahora recurrente expone “*ex novo*” lo que entiende como una consideración necesaria para incrementar la puntuación obtenida por la valoración de los criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor. Frente a la afirmación de la Mesa que consideraba que presenta un Plan y Programa de trabajo poco desarrollado, el recurrente entiende que en este momento de la licitación no se debe pretender imponer un plan de mantenimiento preventivo, sino tratar con la Propiedad un plan de continuidad y modernización de las operaciones preventivas, partiendo de lo establecido en la actualidad. Indica que de la valoración realizada se concluye que cinco de los siete criterios han sido satisfactorios por lo que solicita una revisión de la puntuación obtenida. Con respecto al Plan de Mantenimiento, el recurrente indica que sí se ha presentado el Plan mediante la referencia a la herramienta informática GESTELEK, la cual desarrolla el plan de mantenimiento preventivo, gestión documental, asistencia en averías, entre otros extremos.



En referencia al Plan de Gestión Medioambiental, indica que sí dispone de la certificación ISO 14001 vigente y actualizada. Considera que esa certificación da validez implícitamente sobre la existencia del Plan de vigilancia Ambiental, así como también a la reciclabilidad de materiales.

Sexto.- El informe preceptivo del Órgano de Contratación expone que la empresa ELDU ELECTROAPLICACIONES, S.A. no supera el umbral mínimo establecido en el apartado T.4 del Pliego, para los criterios evaluables mediante juicios de valor, donde la Memoria organizativa del servicio (ponderada con 5 puntos) tenía un umbral mínimo de 3 puntos, el Plan de mantenimiento, metodología y sistemática (ponderado con 5 puntos) tenía un umbral mínimo de 2,5 puntos y el Plan de Gestión medioambiental (ponderado con 5 puntos) tenía fijado un umbral de 2,5 puntos.

En cuanto al fondo del asunto, considera que la recurrente en su Memoria de organización del Servicio únicamente enumera el alcance de los trabajos para luego indicar que presentará el Plan de Mantenimiento Preventivo consensuado con la Propiedad dentro de los 30 días posteriores de la adjudicación. Por tanto, no aporta documentación detallada y suficiente relativa a la Memoria de organización que permita una correcta valoración y superar el umbral mínimo exigido en este criterio.

En cuanto a la no presentación de ningún medio técnico, el Pliego de Prescripciones Técnicas en su apartado 7 indica los recursos y medios técnicos a aportar para el desarrollo del contrato: herramientas generales, instrumentación de medida (voltímetro, miliamperímetro, termómetros, manómetro, etc.). Pues bien, alega el órgano contratante que la recurrente nada indica en su oferta técnica en relación con los recursos técnicos y medios que destinará a la realización del contrato.

Señala por tanto que lo presentado por el licitador no cumple lo exigido en el PCAP ni en el PPT, impidiendo por otra parte realizar una correcta valoración de este criterio, al no aportar documentación acreditativa suficiente relativa a lo contenido en el mismo. Se transcribe en su informe la literalidad de las cláusulas T.1 del PACP y su Anexo como también las cláusulas 7 y 10 del PPT, que definen con claridad el contenido de la Memoria de organización y planificación de los trabajos.



Con respecto al Plan de Mantenimiento, se transcribe lo que determina la cláusula 10º del PPT, indicando que la empresa recurrente no presenta un plan detallado de mantenimiento preventivo ni correctivo, sino que únicamente menciona, como ya se ha indicado anteriormente, que presentará el Plan de Mantenimiento Preventivo consensuado con la Propiedad dentro de los 30 días después de la adjudicación. En cuanto a lo que la empresa recurrente considera Plan de mantenimiento, metodología y sistemática, lo que ofrece es una herramienta de gestión GESTELEK, con una enumeración de los módulos que la componen y flujos, que en ningún caso puede considerarse un plan detallado como determina el Pliego. Todo ello hace que, conforme al informe técnico asumido por el órgano de contratación, la recurrente obtenga una puntuación de 0 puntos.

En relación al Plan de Gestión Ambiental, si bien la recurrente posee la certificación ISO 14001, ello no la exime de presentar una descripción del sistema de gestión de residuos, un plan de vigilancia ambiental y de reciclabilidad de materiales, tal y como exige el criterio 3 del cuadro Anexo I al PCAP, sin lo cual no se puede otorgar una puntuación adecuada referida a dicho criterio. Esta oferta técnica no permite realizar una correcta valoración, al no hacer ninguna propuesta concreta, tal y como se solicitaba en el Criterio 3 del PCAP:” Descripción de un sistema de gestión de residuos, propuesta de un Plan de vigilancia ambiental y reciclabilidad de materiales”.

Séptimo. Vistas las alegaciones de las partes en cuanto al fondo del asunto y examinada la documentación antes referida, la cuestión que se plantea en el presente recurso reside en determinar si la oferta presentada por la recurrente incumple las exigencias establecidas en la documentación contractual, partiendo del principio de aceptación incondicionada de lo establecido en los Pliegos para las proposiciones de los interesados, sin salvedades, reservas o modificación alguna. En efecto, como resulta del primer inciso del artículo 139.1 de la LCSP, las proposiciones deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación que – reiteramos – constituye «*auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación*».



Para ello hemos de partir del carácter preceptivo y vinculante de los pliegos tal y como ha venido insistiendo este Tribunal en reiteradas ocasiones, basta traer a colación, entre otras, la Resolución nº 1229/2017, de 29 de diciembre de 2017 de este Tribunal – citada en la reciente Resolución nº 1238/2020, de 20 de Noviembre, que recuerda que: “Los Pliegos, tanto el de cláusulas como el de prescripciones técnicas, constituyen la ‘lex contractus’, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes (cfr.: artículos 1091 CC y 109.3, 115.2, 115.3, 116.1, 145.1 y concordantes TRLCSP). Así lo ha consagrado tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr.: Sentencias de 28 de febrero de 1962 -Roj STS 1368/1962-, 21 de noviembre de 1972 -Roj STS 1789/1972-, 18 de marzo de 1974 -Roj STS 1464/1974-, 21 de enero de 1994 -Roj STS 167/1994-, 6 de octubre de 1997 -Roj STS 5901/1997-, 4 de noviembre de 1997 -Roj STS 6570/1997-, 27 de febrero de 2001 -Roj STS 1508/2001-, 27 de octubre de 2001 -Roj STS 8338/2001-, 18 de mayo de 2005 -Roj STS 3177/2005-, 25 de junio de 2012 -Roj STS 4763/2012-, entre otras muchas), como la doctrina legal del Consejo de Estado (cfr.: Dictámenes de 16 de octubre de 1997 -expediente 85/1997y 8 de octubre de 2009 – expediente 1496/2009-) y, en fin, la de este Tribunal (cfr.: Resoluciones 84/2011, 147/2011, 155/2011, 172/2011, 235/2011, 17/2012, 47/2012, 82/2013, 94/2013, 737/2014, 830/2014, 1020/2016, 740/2017, entre otras muchas). Esta regla sólo quiebra en los casos en los que los Pliegos adolezcan de vicios de nulidad de pleno derecho, los cuales pueden apreciarse y declararse en cualquier momento posterior (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2004 -Roj STS 4517/2004-y 26 de diciembre de 2007 -Roj STS 8957/2007-; Resoluciones de este Tribunal 69/2012, 241/2012, 21/2013, 437/2013, 281/2014, 830/2014); fuera de esos supuestos (objeto siempre de interpretación estricta; cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2010 -Roj STS 1764/2010-y Dictamen del Consejo de Estado de 21 de octubre de 1993 –expediente 1232/1993-), el carácter vinculante de los Pliegos obliga al órgano de contratación a estar y pasar por su contenido incluso aunque el mismo no se ajuste al Ordenamiento Jurídico (cfr.: Resoluciones 109/2014 y 281/2014)”».

Planteada así la cuestión, ha de acudirse en primer término a lo establecido en los Pliegos y su Anexo en relación con los criterios de adjudicación y, en particular, su apartado T-4 de Parámetros de Fases de valoración. Este apartado detalla los criterios que operan en cada



fase y los umbrales mínimos de puntuación exigida en cada fase para continuar en el proceso selectivo.

A este punto procede traer a colación el artículo 146.3 de la LCSP referido a los Criterios de Adjudicación y que estipula que: *“En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo.”*

Pues bien, lo estipulado en el citado precepto es lo precisamente acontece en este caso en el que el Pliego establece estas fases en el proceso de selección y en las que, en efecto, el umbral mínimo es de, al menos, el porcentaje indicado en dicho precepto: el umbral mínimo de la memoria organizativa es de 3 puntos, 2,5 puntos para el plan de mantenimiento y 2,5 puntos para el plan de gestión medioambiental, sobre un total de 5 puntos en cada uno de los tres criterios citados.

Sentado lo anterior, debe resaltarse que en el presente caso no se trata de analizar el cumplimiento de los criterios de solvencia técnica, sino de la aplicación de unos criterios de valoración mediante juicio de valor en las fases sucesivas de selección que determina el Pliego, lo que puede resultar en la continuación (o no) en el proceso de licitación, como así lo determina la LCSP para que en caso de establecer fases. Es por lo que la tramitación ha seguido lo estipulado en los Pliegos y en la LCSP.

Por su parte, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, como es el caso controvertido, este Tribunal no puede corregirlos en base a criterios jurídicos. No implica, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de revisión por parte de este Tribunal; ahora bien, dicha revisión ha de quedar limitada de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, como son las normas 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 ni motivación incompleta o inadecuada al efectuarla.



En lo relativo a la valoración realizada por la Administración de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, cual es este caso, se reitera la doctrina de este Tribunal al respecto, citando la reciente Resolución 1253/2020 de 20 de Noviembre que afirma lo siguiente: “ (...) *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 base a lo expuesto, se entiende que ha de prevalecer la motivación que ofrece en su informe el órgano de contratación para justificar la exclusión del recurrente. La misma se encuentra dentro de lo razonable y proporcionado, se considera adecuada la aplicación de los criterios determinados en los Pliegos, y no adolece de errores materiales, arbitrariedad o discriminación que justifique su revisión, únicos extremos que, fuera de las normas de competencia y procedimiento, se puede pronunciar este Tribunal.

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. I.A.P.B., en representación de ELDU ELECTROAPLICACIONES, S.A. contra su exclusión de la licitación del “*Mantenimiento General Preventivo y correctivo de los Centros de Salud de la GAI de Guadalajara-61034000GU2OSER00032. Expediente 2020/010680*” convocado por la Gerencia de Atención Integrada de Guadalajara del Servicio de Salud de Castilla- La Mancha.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del 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 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.