

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 22 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de SANIVIDA, S.L contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada de fecha 21 de febrero de 2025, por el que se adjudica el contrato denominado “*Servicio de gestión de la Residencia, Centro de Día y programa Respiro Familiar del Ayuntamiento de Fuenlabrada*” número de expediente 2024/SVA/000394, licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Fuenlabrada, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 8.772.758,15 euros y su plazo de duración será de 2 años con posibilidad de prórroga por otros dos años más.

A la presente licitación se presentaron 8 licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Segundo. - Calificadas las ofertas presentadas por la mesa de contratación en su sesión de fecha 15 de noviembre de 2024 se procede a la apertura del archivo que la documentación evaluable mediante juicios de valor, teniendo en cuenta las restricciones sobre extensión de la memoria, en aplicación de los dispuesto en el apartado p del Anexo I del PCAP.

Con fecha 9 de diciembre, la mesa de contratación conoce y admite el informe técnico suscrito sobre la calificación de los criterios de adjudicación que precisan un juicio de valor y simultáneamente proceden al desencriptado de los archivos que contienen los méritos valorables de forma automática y la oferta económica.

Se procede a la clasificación de las ofertas resultando:

<i>EMPRESA</i>	<i>C.I.F.</i>	<i>PUNTUACIÓN CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE JUICIO DE VALOR</i>	<i>PUNTUACIÓN CRITERIOS CUALITATIVOS</i>	<i>PUNTUACIÓN OFERTA ECONÓMICA</i>	<i>TOTAL PUNTOS</i>
<i>GRUPO 5 ACCION Y GESTIÓN SOCIAL S.A.U</i>	<i>A78867371</i>	<i>32,5</i>	<i>30</i>	<i>28,02</i>	<i>90,52</i>
<i>SANIVIDA S.L</i>	<i>B83649632</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30,00</i>	<i>90,00</i>
<i>ARQUISOCIAL S.L</i>	<i>B22183370</i>	<i>40</i>	<i>30</i>	<i>15,52</i>	<i>85,52</i>
<i>SERVEO SOCIAL, S.L.</i>	<i>B85621159</i>	<i>32,5</i>	<i>30</i>	<i>12,25</i>	<i>74,75</i>
<i>EULEN SERVICIOS SOCIOSANITARIOS, S.A.</i>	<i>A79022299</i>	<i>28,75</i>	<i>30</i>	<i>2,25</i>	<i>61,00</i>
<i>OHL SERVICIOS- INGESAN, S.A</i>	<i>A27178789</i>	<i>23,75</i>	<i>30</i>	<i>6,37</i>	<i>60,12</i>

En consecuencia, se solicita la documentación preceptiva y previa a la adjudicación a la empresa GRUPO 5 ACCION Y GESTIÓN SOCIAL S.A.U (GRUPO 5), que la presenta correctamente, por lo que es elevada propuesta de adjudicación a la Junta de Gobierno Local.

Dicho órgano colegiado adjudica a GRUPO 5 el contrato que nos ocupa el 26 de febrero de 2025.

Tercero. - El 18 de marzo de 2025, la representación legal de SANIVIDA presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación, en el que solicita la anulación de la adjudicación en base a dos motivos, la incorrecta puntuación de su oferta y la falta de acreditación de la solvencia técnica exigida por parte de la adjudicataria.

El 28 de marzo de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones por parte de GRUPO 5, de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento quinto de derecho de esta Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica licitadora cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar, y de estimarse sus pretensiones podría convertirse en adjudicataria, y por lo tanto “cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 21 de febrero de 2025, practicada la notificación el 26 de febrero de 2025, e interpuesto el recurso el 18 de marzo de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acto de adjudicación en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Dos son los motivos que esgrime SANIVIDA en su recurso, por un lado, la incorrecta puntuación obtenida por su oferta en aquellos criterios que precisan de juicio de valor, al no haber tenido en cuenta toda su memoria por sobrepasar la extensión que marca el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y la inadecuada acreditación de la solvencia técnica por parte de la adjudicataria.

En cuanto al primero de los motivos, la recurrente trae a colación la pregunta realizada al órgano de contratación en el plazo de licitación, sobre la posibilidad de variar el tamaño de la fuente al incorporar tablas o imágenes en la propuesta técnica; así como

la contestación que obtuvo, que textualmente fue: *“Si, es posible incorporarlas respetando los márgenes y con un tamaño de letra legible”*.

Concreta el perjuicio causado por dicha información que ahora no se tiene en cuenta por la mesa de contratación en que, en los apartados de calidad y coherencia del proyecto y gestión de recursos humanos y protocolos de actuación; el propio informe técnico de valoración reconoce en relación con el primero de ellos que: *“Define cuál es su objetivo general y los valores que guían la intervención social de su empresa. Pero los objetivos específicos se recogen en una letra muy inferior al número 11 que se exige en el PCAP, por lo que no se van a conocer a efectos de puntuación este apartado”*.

En relación con el segundo: *“Hace una buena definición de los servicios y prestaciones para la atención de las personas usuarias, en cuanto al alojamiento y la estancia, los servicios de cuidado personal-control y protección, la atención geriátrica, rehabilitadora y psicosocial, transporte terapias para la comunidad y otros servicios, pero no se pueden valorar a los programas de valoración integral, los de atención geriátrica, rehabilitadora y psicosocial porque vuelve a utilizar un tamaño de letra muy inferior al número 11 que se exige en el Anexo I del PCAP”*.

Considera, en conclusión, que la respuesta dada por el órgano de contratación a su pregunta y el resultado final en cuanto a la puntuación obtenida no es coherente por lo que solicita se vuelva a valorar su oferta sin las limitaciones ya transcritas.

El segundo motivo del recurso es la puesta de manifiesto de que la adjudicataria no ha acreditado correctamente la solvencia técnica requerida.

Concretamente haber realizado un trabajo similar que como mínimo alcance el 70 % de la anualidad media del contrato, es decir de un importe igual o superior a 1.395.665,91 euros.

Manifiesta que GRUPO 5 aportó 6 certificados y ninguno alcanzaba este importe, por

lo que no ha acreditado correctamente la solvencia técnica exigida y en consecuencia su oferta debe ser excluida de la licitación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En cuanto al primero de los motivos de recurso, el órgano de contratación considera que el apartado P del Anexo I al PCAP es claro al respecto, no admitiéndose letras de tamaño inferior a 11 puntos. Siendo este requisito de obligado cumplimiento y no meramente indicativo.

La intención de limitar el número de páginas y establecer una fuente y un tamaño de letra concretos obedece a un intento de lograr la eficacia administrativa necesarias en todo procedimiento de contratación. Admitir, en este momento la posibilidad de alteración de estas obligaciones, conculcaría el principio de igualdad de los licitadores.

Considera que apoyarse en la contestación dada a su pregunta sobre gráficos e imágenes es un manifiesto abuso de derecho, pues de una facilidad para incluir estos tipos de texto, se ha derivado en la inclusión de información en gráficos e imágenes, con letra tan pequeña que resulta ilegible, consiguiendo además ampliar la información. Si estos gráficos e imágenes se transformaran a tamaño exigido provocarían un incremento de páginas de la memoria.

Invoca numerosa doctrina sobre la obligatoriedad de respetar los límites de forma y extensión de las memorias o proyectos a presentar en su oferta por los licitadores.

En cuanto al segundo de los motivos de recurso, el órgano de contratación manifiesta que GRUPO 5 ha presentado un certificado sobre la ejecución del contrato “Gestión de la residencia para personas mayores dependientes Orcasur de Madrid” por un importe de 4.016.768,64 euros, por lo que, por sí solo, este certificado acredita la totalidad de la solvencia técnica requerida.

3. Alegaciones de los interesados

GRUPO 5 manifiesta y aclara de forma rotunda el alcance de la respuesta dada por el órgano de contratación sobre la posibilidad de variar el máximo de páginas, tipo de fuente y tamaño que indica el apartado P del Anexo I del PCAP y así manifiesta:

*“Así, a la pregunta de si, a la hora de incorporar tablas e imágenes en el Proyecto técnico a ofertar, estos “¿deben respetar el mismo tamaño de fuente establecido, o, por el contrario, es posible incorporarlas respetando los márgenes y con un tamaño de fuente legible?”, el órgano de contratación respondió claramente que sí era posible incorporar tablas e imágenes, pero evidentemente **“respetando los márgenes y con un tamaño de fuente legible”**”.*

*Pero es que, seguidamente, a la pregunta por el recurrente “¿es posible incluir cuadros, imágenes y flujogramas con un tamaño y tipo de letra distinto al que se indica en el pliego que se debe utilizar en la presentación de la propuesta técnica?”, el órgano de contratación respondió claramente que **“es posible incluirlos sólo a nivel de complemento y aclaratorio del texto. NO se valorará contenido extra que no haya sido redactado en el tamaño descrito”**”.*

Es decir, a la vista de las respuestas dadas por el órgano de contratación, claramente se expone que todos aquellos aspectos que no se adapten al formato expuesto en el pliego, no serán valorados por el órgano de contratación, pudiendo operar -como máximo- solo a modo de complemento o aclaración de aquello que se diga en la parte literalidad del Proyecto que respete las reglas contenidas en el pliego en cuanto a margen, etc.”.

En consecuencia, considera que en virtud de la doctrina de que los pliegos de condiciones son “lex contractus” y que las respuestas del órgano de contratación no anulan los requisitos que nos ocupan, solicitan la desestimación de este motivo de recurso.

Por lo que respecta al segundo de los motivos de recurso, considera que el recurrente pretende que los servicios prestados que acrediten la solvencia técnica exigida sea por importes similares al que resulta de aplicar el 70 % a la media de las anualidades, en un claro ejemplo de tergiversación del contenido del PCAP y del propio artículo 90 de la LCSP.

Comunica que ha aportado, entre otros, los siguientes certificados:

- *Gestión de la Residencia para Personas Mayores Dependientes Orcasur de Madrid*: **4.016.768,64 euros.**

- *Centro de Referencia Estatal de Atención a personas con enfermedad de Alzheimer y otras demencias de Salamanca*: **2.512.237,16 euros.**

- *Residencia Grupo 5 Puerta de Hierro (Madrid)*: **2.008.927 euros.**

Por todo ello solicita sea desestimado también este segundo motivo de recurso.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

En relación con el primer motivo de recuso consideramos necesario transcribir el apartado P del Anexo I del PCAP en el párrafo que interesa:

“PROYECTO: Hasta 40 puntos. 40 %

Para la valoración del proyecto técnico se presentará una memoria con un máximo de 30 páginas numeradas, incluyendo portada, índice, anexos... El tamaño de letra será de 11, la fuente Arial, el interlineado 1,15, los márgenes superior e inferior de 2,5 cm y los de izquierda y derecha de 3 cm. Dadas las razones de eficacia y economía procedimental, se hace necesario atender a esta limitación. En caso de sobrepasar el número de páginas señaladas, no se valorarán los contenidos desde la página 31 en adelante.”

Así mismo traemos a colación el textual de las dos preguntas efectuadas por SANIVIDA al órgano de contratación y las respuestas obtenidas que han sido transcritas en el apartado -3. Alegaciones de los interesados - de esta Resolución.

Es criterio de este Tribunal, valga por todas la Resolución 353/2024, de 12 de septiembre, que en estos supuestos como en el que nos encontramos se produce una colisión entre principios fundamentales de la contratación pública, como son, por un lado, el principio de igualdad de trato entre licitadores y de otro, los principios de selección de la mejor oferta y la concurrencia. Se trata de preservar el equilibrio en la aplicación de tales principios, para lo que es preciso analizar caso por caso para

determinar las consecuencias de incumplimientos formales como el del caso que nos ocupa.

Por un lado, hay que destacar que los pliegos (apartado P del Anexo I del PCAP) son claros a la hora de determinar que la extensión máxima de la propuesta técnica no podrá exceder las 30 páginas, con interlineado 1,5, fuente arial y tamaño de letra 11.

Igualmente explícito es el PCAP sobre las consecuencias de extralimitarse en las pautas establecidas, que no son otras que la no valoración de aquellas aportaciones que excedan los límites marcados.

Procede, por tanto, analizar en qué aspectos el incumplimiento formal de la oferta de la recurrente dificulta o impide la consecución de dichos objetivos, siempre a la luz de los principios de la contratación pública.

La utilización de tablas e imágenes con fuente y tamaño no idénticos a los exigidos en el PCAP han sido admitidos por el órgano de contratación, siempre que el tamaño de la letra sea legible.

Si bien, esta contestación conlleva un concepto indeterminado, letra legible, debemos entenderlo como aquella que una persona con agudeza visual normalizada puede leer. Pero, además, debemos también reparar en la consideración que efectúa el órgano de contratación en el mismo momento de información sobre el contenido de los pliegos y que indica que no tendrán la consideración como valorables los cuadros, gráficos y flujogramas que se incluyan en la memoria técnica.

Comprueba este Tribunal que el proyecto presentado contiene 30 páginas en las que se entremezcla el texto con multitud de gráficos, flujogramas, cuadros, imágenes y otras formas gráficas que contienen información valorable, pero que se han reproducido con un tamaño de letra muy inferior que la hace ilegible en gran parte de ellos, obteniendo con esta fórmula reducir la extensión de la información hasta

reducirla en 30 páginas que de haberse tratado según las reglas establecidas en el PCAP incrementarían el volumen total de páginas en más de 10.

En este momento, procede traer a colación la doctrina que determina que los pliegos constituyen la ley del contrato y vincula por igual al órgano de contratación y a los licitadores.

Por su parte, el artículo 139.1 de la LCSP establece: *“Las proposiciones de los interesados 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, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.*

En consecuencia, el incluir información en formatos que son ilegibles es motivo suficiente para apreciar un incumplimiento de los pliegos, por lo que no tener en cuenta estas partes a la hora de valorar la memoria presentada ha sido ajustada a derecho.

En cuanto al segundo motivo de recurso, consideramos necesario transcribir el apartado K del Anexo I al PCAP, en el párrafo que trae causa:

“La solvencia técnica se acreditará: En cuanto a la solvencia técnica o profesional general, en concordancia con el artículo 90 de la LCSP, se acreditará mediante una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos 3 años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del presente contrato, en los que al menos uno habrá de tener un importe sin IVA igual o superior al 70 % de la anualidad media del contrato que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos”.

Según establece nuestra doctrina, para interpretar correctamente el alcance de las cláusulas, debe estarse a los criterios interpretativos contenidos en el artículo 1281 y

siguientes del Código Civil (CC) y a los principios generales que rigen en materia de contratación pública (principio de concurrencia, principio de transparencia, etc...).

El artículo 1281 del Código Civil considera como el criterio interpretativo principal la literalidad de la cláusula, sin que resulte procedente forzar interpretaciones que no encajan con tal literalidad en virtud del principio "*in claris non fit interpretatio*". Y que, en todo caso, si hubiese duda al respecto, deberá optarse siempre por aquella interpretación que, sin contravenir su literalidad, sea más favorable al principio de concurrencia y al cumplimiento de la finalidad de la Administración de obtener la mejor oferta calidad-precio.

Los certificados de buena ejecución que la adjudicataria dice haber aportado para acreditar su solvencia técnica son:

- Gestión de la Residencia para Personas Mayores Dependientes Orcasur de Madrid": **4.016.768,64 euros.**
- Centro de Referencia Estatal de Atención a personas con enfermedad de Alzheimer y otras demencias de Salamanca: **2.512.237,16 euros.**
- Residencia Grupo 5 Puerta de Hierro (Madrid): **2.008.927 euros.**

Comprobado por este Tribunal la existencia, cuantía y fechas de dichos certificados, consideramos que la solvencia técnica ha sido acreditada correctamente pues en los tres casos la cuantía es superior al 70% de la anualidad media del mercado que se ha cifrado en 1.395.665,91 euros.

Por tanto, procede desestimar el recurso en todos sus motivos.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de SANIVIDA, S.L contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada de fecha 21 de febrero de 2025, por el que se adjudica el contrato denominado “*Servicio de gestión de la Residencia, Centro de Día y programa Respiro Familiar del Ayuntamiento de Fuenlabrada*” número de expediente 2024/SVA/000394,

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado 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.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL