

Recurso nº 189/2022

Resolución nº 210/2022

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

En Madrid, a 2 de junio de 2022.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Asociación TRABE contra el Decreto del Delegado del Área de Familia, Igualdad y Bienestar Social de fecha 26 de abril de 2022 por el que se adjudica el contrato de servicios denominado "gestión de los espacios de igualdad: Carme Chacón. Lote 2", número de expediente 300/2021/00742, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado el 5 de enero de 2022 en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Madrid alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, con rectificación de día 7 del mismo mes, fecha esta última coincidente con la de publicación en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 4 lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 5.045.749,22 euros y su plazo de duración será de 24 meses.

Al lote 2 de la presente licitación se presentaron tres licitadores.

En fecha 8 de febrero de 2022, la Mesa de Contratación celebra acto de apertura y calificación del sobre de documentación administrativa, acordando admitir a todos ellos a la licitación.

Por el mismo órgano, en sesiones celebradas los días 10 de febrero y 24 de marzo de 2022 se procede a la apertura de los sobres que contienen, respectivamente, la documentación correspondiente a criterios cuya valoración depende de juicio de valor y a criterios evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas.

Emitidos los correspondientes informes de valoración y no estando ninguna de las ofertas incursa en presunción de anormalidad, en sesión celebrada por la Mesa el 31 de marzo, se clasifican las ofertas y se eleva al órgano de contratación propuesta de adjudicación en favor del licitador que ha resultado primero en la clasificación, al haber obtenido un total de 94 puntos.

Por parte del órgano de contratación se dicta acuerdo de adjudicación del lote 2 al Instituto de Trabajo Social y de Servicios Sociales en fecha 26 de abril de 2022, de acuerdo con la propuesta formulada por la Mesa.

Por el licitador clasificado en segundo lugar, ahora recurrente, Asociación TRABE, se solicita vista del expediente administrativo, decretándose por el órgano de contratación acceso a su contenido, con las limitaciones correspondientes al derecho de confidencialidad.

Presentada el 5 de mayo de 2021 nueva solicitud por parte de TRABE solicitando acceso al contenido total del expediente, el órgano de contratación la deniega el día 13 del mismo mes, al entender su petición no justificada, ni rota la

presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos que figuran en el expediente, en el sentido de que sean erróneos o se hayan dictado en clara discriminación de los licitadores o del peticionario.

Segundo.- El 12 de mayo de 2022 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de la Asociación TRABE en el que solicita se declare que la resolución impugnada no se ajusta a Derecho por apartarse del procedimiento de adjudicación establecido en los pliegos, así como en la LCSP, habiéndose seleccionado una oferta cuya presentación no cumplía con los requisitos exigidos para la presentación del proyecto técnico.

El 19 de mayo de 2022 el órgano de contratación remitió 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, 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).

Tercero.- La tramitación del expediente de contratación referida al Lote 2 se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, y el artículo 21 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no se pronuncia sobre la suspensión del procedimiento.

Cuarto.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso, como interesado, al adjudicatario del contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular

alegaciones. Dentro del plazo establecido, el Instituto de Trabajo Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (en adelante INTRESS), ha presentado escrito solicitando, en virtud de las alegaciones presentadas, se resuelva desestimar el recurso y confirmar la resolución por la cual se le adjudica el contrato.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica que ostenta el segundo lugar en la clasificación de ofertas “*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*”, de acuerdo con lo establecido por el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 26 de abril de 2022, practicada la notificación el 3 de mayo de 2022, e interpuesto el recurso el 12 de mayo de 2022, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra la adjudicación 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.- En cuanto al fondo del recurso, se fundamenta en la nulidad del acto de

adjudicación, al haberse apartado el órgano de contratación a la hora de dictarlo del procedimiento legalmente establecido, seleccionando una oferta que no cumplía con los requisitos exigidos para la presentación del proyecto técnico, por cuanto que el proyecto de evaluación se presentó por el adjudicatario en documento aparte del proyecto técnico.

Considera el recurrente que la cláusula 21 del PPT obliga a los licitadores a presentar el proyecto de evaluación dentro del proyecto técnico y que esta cuestión fue motivo de consulta durante el proceso de licitación a través de la Plataforma de Contratación, siendo la respuesta del órgano de contratación clara en cuanto a la necesidad de incluir un documento dentro de otro.

Por su parte, el órgano de contratación no comparte los argumentos esgrimidos por el recurrente por entender que el adjudicatario no incumple lo establecido en los pliegos. Alega que el órgano de contratación no determinó, en respuesta a las consultas efectuadas por los licitadores, que hubieran de presentarse ambos proyectos en un único documento, pues ello conduciría a reducir la valoración de los proyectos al simplismo de su presentación en uno o dos documentos, lo cual iría en contra del principio antiformalista que rige la contratación pública; sino que el plan de evaluación debía estar integrado en el proyecto técnico, pues sus contenidos deben formar parte de un todo.

De igual forma, el adjudicatario del contrato, en sus alegaciones, se aparta del criterio de TRABE manifestando que su propuesta técnica cumple los requisitos establecidos en los pliegos, se compone de un proyecto técnico y un plan de evaluación, que en su conjunto no excede de la extensión máxima de 90 páginas, más un máximo de 20 páginas de anexos, y se presentó dentro del sobre B, de conformidad con los pliegos. Y alega que la presentación formal de la documentación del Sobre B en dos documentos, proyecto técnico y plan de evaluación, deriva de los criterios técnicos de la plataforma y no de la decisión de INTRESS.

Recalca asimismo el adjudicatario que tanto los tribunales administrativos como los judiciales ya se han pronunciado sobre la interpretación restrictiva de los requisitos formales y del rigor de éstos a la hora de invalidar proposiciones, invocando la Resolución 1039/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que en un caso de presentación de un proyecto de extensión superior a la establecida en el pliego, es decir, en un caso de incumplimiento claro del pliego, declara que *“un requisito formal relativo a la extensión de los documentos de la oferta no puede convertirse en causa de exclusión de la licitación, so pena de vulnerar tanto el principio de concurrencia como el objeto del procedimiento de licitación que es la búsqueda de la proposición que mejor satisface el interés general al que los entes del sector público sirve, y no facilitar la valoración de las ofertas por los técnicos”*.

Vistas las alegaciones de las partes resulta de interés, a efectos de la resolución del recurso, transcribir las cláusulas de los pliegos que regulan la presentación de las ofertas y, en concreto, el proyecto técnico.

A estos efectos, el apartado 21 del Anexo I al PCAP, bajo el título *“Documentación técnica a presentar en relación con los criterios de adjudicación vinculados a un juicio de valor”*, incluye el siguiente documento:

“- Proyecto técnico con una extensión máxima de 90 páginas, más un máximo de 20 páginas de anexos, que deberá estar paginado, redactado con letra Arial o Tahoma de tamaño 11, interlineado sencillo, márgenes de 2 cm. y tamaño de papel DIN A4.

No serán objeto de valoración los contenidos que excedan del límite de 90 páginas (y 20 páginas de anexo). En caso de no respetarse las características de diseño definidas, utilizándose unas más favorables a la inclusión de contenido, se ajustará dicho límite a su equivalente según las características utilizadas. En el referido límite, de 90 páginas, no se incluye la portada y el índice.

- Para la valoración de la calidad de la formulación y planteamiento

metodológico de la propuesta de seguimiento y evaluación, se deberá presentar un Plan de Evaluación que incluirá, al menos, lo dispuesto en el Anexo III del Pliego de Prescripciones Técnica (Especificaciones del Plan de Evaluación).

La incorrecta inclusión de documentación en los sobres podría ocasionar el rechazo de la oferta, en la medida en que se vulneren los principios de igualdad y de transparencia que deben regir todo el procedimiento de contratación”.

Como quiera que la redacción de esta cláusula generó dudas a los licitadores, se plantearon dos consultas al órgano de contratación en fase de licitación que fueron publicadas en la Plataforma y que se transcriben a continuación:

- En la primera, formulada el 20 de enero de 2022, se pregunta si el Plan de Evaluación debe ir en un documento independiente al Proyecto Técnico, y si el documento del Plan de Evaluación tiene un límite de páginas. El órgano de contratación contesta que el Plan de Evaluación debe estar integrado en el Proyecto Técnico y que el Proyecto Técnico tendrá una extensión máxima de 90 páginas.
- En la segunda, se consulta si el Plan de Evaluación ha de presentarse en el momento de presentación de la oferta y, si fuera así, si se incluye dentro de las 90 páginas máximas del Proyecto Técnico o puede ir como un anexo aparte. El órgano de contratación responde en el mismo sentido que en la primera consulta, señalando que el Plan de Evaluación debe estar integrado en el Proyecto Técnico y que el Proyecto Técnico tendrá una extensión máxima de 90 páginas.

Procede a continuación examinar si el adjudicatario presentó su Proyecto Técnico y su Plan de Evaluación conforme a lo establecido en pliegos y siguiendo el sentido de las aclaraciones efectuadas por el órgano de contratación, lo cual determinará el ajuste a Derecho o no de la adjudicación recurrida.

Del examen de la oferta presentada al Lote 2 por INTRESS, resulta que este licitador ha presentado en el sobre correspondiente a los criterios no valorables en cifras o porcentajes, un Proyecto Técnico y un Plan de Evaluación, con una extensión de 71 páginas y 17 páginas respectivamente, sin incluir portada e índice, no superándose el límite de hojas previsto. El Plan de Evaluación cumple asimismo con lo establecido en el Anexo III del Pliego de Prescripciones Técnica (Especificaciones del Plan de Evaluación). Tampoco se aprecia la incorrecta inclusión de documentación en los sobres que podría ocasionar, conforme a pliegos, el rechazo de la oferta.

Lo anterior permite a este Tribunal extraer como conclusión que la adjudicataria cumple con los requisitos de formato establecidos en los pliegos para la presentación de la oferta técnica, requisitos que han sido establecidos por el órgano de contratación en aras a facilitar la evaluación de las ofertas de forma homogénea y objetiva. No se vulnera por tanto el principio de igualdad que considera infringido el recurrente, toda vez que todos los licitadores, incluido el adjudicatario, han cumplido, en la presentación de sus ofertas con los requisitos de presentación exigidos.

Y en relación a la interpretación que del pliego se hizo en las consultas realizadas en plazo de licitación, es este mismo órgano de contratación el que, contestando a las dudas planteadas sobre la extensión y contenido total del proyecto, no determina que deba presentarse un único documento o varios, sino que especifica que el proyecto de evaluación deberá estar integrado en el proyecto técnico. Entender, como hace el recurrente, esta integración como la imposibilidad de presentar el Plan de Evaluación, dentro del mismo sobre pero como documento aparte, y siempre y cuando no se incumpla lo estipulado en pliegos, sería realizar un juicio de interpretación desproporcionado de un documento que no olvidemos es ley del contrato, pues aun en el caso de que se considerara que se ha producido una irregularidad formal mediante la presentación de dos documentos, esta no constituiría causa determinante de la exclusión del licitador del procedimiento.

En consecuencia con lo anterior, no puede estimarse que la adjudicación no es ajustada a Derecho por incumplir la oferta de INTRESS las condiciones de presentación establecidas en los pliegos.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid,

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Asociación TRABE contra la resolución de adjudicación del contrato de servicios denominado "gestión de los espacios de igualdad: Carme Chacón. Lote 2".

Segundo.- 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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Dejar sin efecto la suspensión automática del Lote 2 prevista en el artículo 53 de la LCSP.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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.