

**Recurso 321/2019**

**Resolución 139/2020**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 1 de junio de 2020

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLECE, S.A.** contra la resolución, de 19 de julio de 2019, de la Delegación Territorial de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local en Málaga por la que se adjudica el contrato denominando “Servicio de mantenimiento y gestión técnica de la Ciudad de la Justicia de Málaga”, convocado por la citada Delegación Territorial (Expte: CONTR 2019/0000036526), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 11 de abril de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución. Asimismo, el 15 de abril el citado anuncio se publicó en perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del contrato asciende a 2.178.261,42 euros y entre las entidades participantes en el procedimiento se encontraba la recurrente.



**SEGUNDO.** A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**TERCERO.** Tras la tramitación del procedimiento, el 19 de julio de 2019 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato a la entidad FERROVIAL SERVICIOS, S.A. (FERROVIAL, en adelante). La citada resolución fue publicada en el perfil y remitida a los licitadores el mismo día.

**CUARTO.** El 9 de agosto de 2019, CLECE, S.A. (CLECE, en adelante) presentó escrito de recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del contrato en el Registro de este Tribunal.

**QUINTO.** La Secretaría del Tribunal, mediante oficio de 12 de agosto de 2019, dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole el informe sobre el mismo, el expediente de contratación y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones. La documentación solicitada se recibió en este Tribunal el 5 de septiembre.

**SEXTO.** El 12 de septiembre de 2019, tras la petición de levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación instada por el órgano de contratación, este Tribunal dictó resolución acordando su mantenimiento.

**SÉPTIMO.** Habiéndose conferido por la Secretaría del Tribunal trámite de alegaciones al recurso a los interesados por cinco días hábiles, las ha formulado la entidad FERROVIAL SERVICIOS, S.A. (en adelante, FERROSER).

**OCTAVO.** La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspendió desde dicho día la tramitación del presente recurso. El artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de



marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ha levantando con efectos desde el día 1 de junio la citada suspensión.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Dada su condición de licitadora en el procedimiento, la recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

**TERCERO.** El recurso se interpone contra la resolución de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y pretende celebrar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el recurso es procedente de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 d) de la LCSP establece que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento.”*

La disposición adicional decimoquinta en su apartado 1 establece que *“Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.*

*Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se*



*haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado.”*

El 19 de julio se publicó en el perfil y se remitió a los licitadores la resolución de adjudicación impugnada, habiéndose presentado el recurso el 9 de agosto en el Registro del Tribunal, por lo que el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal.

**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión al recurso, procede el examen de la cuestión de fondo suscitada en el mismo. La recurrente combate la valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor, solicitando la anulación de la resolución de adjudicación y del procedimiento de adjudicación. Funda su pretensión en los alegatos que se expondrán en este fundamento de derecho y en los siguientes.

En primer lugar, CLECE esgrime que, en la valoración de las ofertas conforme a criterios dependientes de juicio de valor, se han introducido subcriterios de adjudicación y reglas de ponderación no previstas inicialmente en los pliegos.

Al respecto, el Anexo XI del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) establece los citados criterios con la siguiente redacción:

*“1 PROPUESTA TÉCNICA: (DE 0 A 32 PUNTOS.)*

*1.1 EVALUACIÓN TÉCNICA SOBRE EL EDIFICIO E INSTALACIONES A MANTENER.*

*(Apdo. 11.B del PPT) (de 0 a 10 puntos)*

*1) Estudio de las características actuales de la Ciudad de la Justicia y Análisis técnico de las instalaciones y elementos objeto del mantenimiento ( Entre 0 y 5 puntos )*

*En dicho estudio la empresa licitadora debe poner de manifiesto el conocimiento del edificio a mantener, relacionando aquellos elementos y características especialmente sensibles desde el punto de vista de su mantenimiento, a juicio razonado de la empresa licitadora y tratando los apartados conforme a lo establecido en el Anexo VIII de este pliego.*

*2) Sugerencias sobre correcciones necesarias y mejoras factibles. (Entre 0 y 5 puntos)*



*Como consecuencia del estudio y análisis anterior, la empresa licitadora aportará recomendaciones sobre correcciones necesarias y mejoras factibles que no alteren los esquemas básicos de los distintos elementos e instalaciones teniéndose en cuenta fundamentalmente razones de racionalización energética, mejoras medioambientales y de economía tratando los apartados conforme a lo establecido en el Anexo VIII de este pliego.*

#### *1.2 PLAN DE MANTENIMIENTO OFERTADO.*

*(Apdo. 11. C del PPT) (de 0 a 22 puntos)*

*1) Propuesta detallada de Plan de Mantenimiento preventivo que se propone desarrollar, estructurada de acuerdo a los diferentes apartados del Anexo I del PPT, describiendo las operaciones y trabajos mínimos a realizar y su periodicidad.*

*(Entre 0 y 6 puntos)*

*2) Exposición de los criterios fundamentales que informan el programa desarrollado y la atribución de medios personales y materiales al mismo, de acuerdo con el Anexo II del PPT.*

*(Entre 0 y 2 puntos)*

*3) Programas de trabajo para la vigilancia, conducción y explotación de las instalaciones comprendidas en el mantenimiento, describiendo las operaciones y trabajos mínimos a realizar y su periodicidad.*

*(Entre 0 y 2 puntos)*

*4) Previsión del mantenimiento correctivo y relación justificada de los medios precisos para la atención del mismo.*

*(Entre 0 y 2 puntos)*

*5) Características del programa de GMAO a utilizar y del sistema de recogida y análisis de datos, parámetros de control y de calidad de las instalaciones, obra civil y urbanización.*

*(Entre 0 y 1 puntos)*

*6) Metodología a emplear en situaciones de respuesta ante averías.*

*(Entre 0 y 2 puntos)*

*7) Propuesta de gestión medioambiental y eficiencia energética en relación al consumo eléctrico, agua, gestión de productos y gestión de residuos en instalaciones eléctricas, grupos electrogenos, climatización, fontanería e iluminación*

*(Entre 0 y 7 puntos)".*

CLECE alega que la comisión técnica establece tres subcriterios no previstos en el citado Anexo XI del PCAP (instalaciones, obra civil y urbanización), que se desglosan en varios aspectos correspondientes a los



distintos elementos comprendidos en el servicio de mantenimiento. Manifiesta que la comisión atribuye a cada uno de estos aspectos una banda de valores que va de 0 a 3 puntos, estableciendo también una regla de ponderación adicional no prevista en el PCAP consistente en otorgar el 70% de la puntuación máxima posible al subcriterio de instalaciones, un 15% al de obra civil y el 15% restante al de urbanización.

A juicio de la recurrente, ello ha provocado que los licitadores no conocieran de antemano las reglas precisas que iban a regir la valoración de las ofertas. De este modo, el establecimiento, en esta fase de evaluación de las proposiciones, de subcriterios y reglas de ponderación no previstas en el PCAP conlleva la nulidad de la citada valoración por vulneración de los artículos 1, 132 y 145.5 de la LCSP y , en concreto, de los principios de igualdad de trato y de transparencia.

Frente a tal alegato de la recurrente se alza el órgano de contratación en su informe al recurso señalando, en síntesis, que:

- Todos los criterios y subcriterios objeto de valoración están contemplados en los pliegos. Así, el Anexo XI del citado pliego remite al Anexo VIII (documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante juicios de valor) donde se indican los aspectos a tratar por los licitadores en los apartados de instalaciones, obra civil y urbanización; y la misma estructura figura en el Anexo I del pliego de prescripciones técnicas (PPT) donde se detalla el alcance del servicio.
- Forma parte de la discrecionalidad técnica de la comisión, para objetivar el proceso de valoración, atribuir entre 0 y 3 puntos en cada uno de los apartados sujetos a evaluación.

Asimismo, la entidad interesada en su escrito de alegaciones se opone al recurso en parecidos términos a como lo hace el órgano de contratación.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La recurrente esgrime que la comisión técnica ha establecido subcriterios y reglas de ponderación no establecidas en los pliegos, lo que determina la nulidad de la valoración realizada por vulneración de los artículos 1, 132 y 145.5 de la LCSP y , en concreto, de los principios de igualdad de trato y de transparencia.

No obstante, el alegato no puede prosperar por los siguientes motivos:



1.La referencia en el informe técnico a las instalaciones, obra civil y urbanización y a los distintos aspectos en que aparecen desglosados cada uno de dichos apartados no supone la inclusión de subcriterios no previstos en los pliegos. El Anexo VIII del PCAP, denominado “Sobre 2: documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante un juicio de valor”, señala que las propuestas de los licitadores, en lo relativo a la evaluación técnica sobre el edificio e instalaciones (criterio 1.1 sujeto a juicio de valor según el Anexo XI) contendrán un informe estructurado donde se tratarán los siguientes apartados

#### 1.1.- Instalaciones:

- Electricidad, alta y media tensión
- Aparatos elevadores y escaleras automáticas
- Climatización y ventilación
- Distribución de agua bruta para contra incendios
- Distribución de agua fría y caliente
- Saneamiento y tratamiento de aguas
- Producción de vapor
- Instalación de combustible
- Gestión y control de instalaciones
- Seguridad contra intrusión
- Pararrayos
- Instalación de detección y extinción de incendios
- Comunicaciones (Megafonía, TV, Radio)
- Audiovisuales
- Telecomunicaciones. Voz y datos
- Sistemas de gestión de colas
- Tratamiento de legionelosis

#### 1.2.- Obra civil

- Albañilería.
- Compartimentación.
- Cubiertas.
- Revestidos y acabados.
- Carpinterías, vidrios y elementos de seguridad.



- Pinturas y barnices.

### 1.3.- Urbanización

- Pavimentos
- Alumbrado exterior
- Riego
- Saneamiento y drenaje
- Control electrónico de accesos
- Cerramiento de parcela
- Mobiliario urbano.

Estos tres grandes apartados del Anexo VIII del PCAP con sus distintos subapartados son los que la comisión técnica traslada, literalmente, a su informe para la valoración de las ofertas. Por tanto, no se entiende cómo la recurrente esgrime que se trata de subcriterios nuevos cuando, por aplicación de lo dispuesto en el citado Anexo VIII, ha tenido que elaborar su oferta atendiendo a esos apartados y subapartados.

2. El hecho de que la puntuación establecida para los criterios en el Anexo XI del PCAP haya sido distribuida por la comisión técnica entre los apartados de instalaciones, obra civil y urbanización en la proporción de 70%, 15% y 15%, respectivamente, no vicia de nulidad la valoración efectuada. No es un dato desconocido para la recurrente que el apartado de “instalaciones” es el más amplio conforme a la descripción del Anexo VIII por lo que es razonable su superior ponderación, respecto a los otros dos.

Asimismo, tampoco es contrario a los principios de igualdad y transparencia la atribución de una banda de valores de 0 a 3 puntos a los distintos subapartados o aspectos en que se desglosan los tres apartados señalados. La comisión solo ha pretendido objetivar el peso de tales aspectos al definir la metodología a seguir en la valoración de las ofertas y lo hace estableciendo bandas de valores iguales para cada uno de dichos aspectos lo que, a juicio de este Tribunal, no puede considerarse exceso de discrecionalidad ni falta de transparencia.

Como señala la Resolución 391/2019, de 17 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales << (...) la necesidad de que consten todos los criterios de valoración y su importancia dentro del pliego viene determinada por la aplicación de los principios de transparencia e igualdad que rigen la contratación pública. Pero ello no es óbice para que se pueda objetivar el peso de determinados aspectos o elementos a valorar dentro de la oferta



*técnica presentada, lo cual es plenamente admisible tanto por este Tribunal, como por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, quienes han manifestado que si existe un órgano técnico que ha de hacer la valoración de la oferta y usa para ello los criterios de valoración establecidos en el pliego, siempre que se trate de criterios que sean objetivos, homogéneos y se apliquen por igual a todos los licitadores, ello no implica que la valoración así realizada sea nula, de manera que establecer un reparto de la puntuación entre esos criterios en concursos o contratos con ofertas plurales y complejas, resulta plenamente válido, siendo así que el recurso interpuesto por el licitador que no esté conforme con ello solo podrá prosperar cuando acredite que esa valoración se ha producido con dolo, coacción o error manifiesto, conforme, entre otras, a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de febrero de 2019, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 482/2016, cuyos Fundamentos de derecho octavo y noveno recogen la solución anterior, en los siguientes términos:*

*“OCTAVO.-Ciertamente los principios de transparencia e igualdad que rigen la contratación pública se traducen, entre otras cosas, en la previsibilidad de las reglas conforme a las cuales van a ser evaluadas las ofertas que se presenten, de modo que resultaría censurable que el órgano de contratación efectuase su labor conforme a criterios específicos cuya importancia no tuviera un reflejo previo.*

*Ahora bien, esta regla, elemental por lo demás, no es incompatible con una labor de objetivación del peso que habrán de tener determinados factores que se integran o influyen en la puntuación de los distintos conceptos a evaluar (...)”>>.*

3. Por último es doctrina de este Tribunal (v.g. Resolución 316/2019, de 2 de octubre), apoyada en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2005 (asunto C 331/04 – ATI EAC Srl y Viaggi di Maio), que la mesa de contratación puede ponderar, en fase de valoración de las ofertas, subcriterios de adjudicación descritos pero no puntuados en el pliego siempre que concurren dos requisitos: que no se modifiquen los criterios de adjudicación definidos en el pliego y que la valoración no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de preparar las ofertas, hubieran influido en su preparación. En el supuesto analizado, no se han modificado los criterios de adjudicación -ya hemos visto que todos los aspectos evaluados estaban descritos entre los Anexos VIII y XI del PCAP- y la ponderación atribuida por la comisión es la que razonablemente cabía otorgar a la vista de la importancia y extensión que los pliegos asignan a los aspectos evaluados, por lo que no se han visto superados los límites de la discrecionalidad técnica que rige en el proceso de valoración de las proposiciones.

Si partimos de que la descripción de los criterios en el PCAP es correcta -lo que además no es objeto de discusión en el recurso- la metodología del informe es el modo en el que el órgano evaluador pretende aplicar y concretar aquellos criterios en ejercicio de su juicio técnico y especializado.

Procede, pues, la desestimación de este primer alegato del recurso.



**SEXTO.** En segundo lugar, CLECE esgrime ausencia de motivación (a excepción del punto 5 del apartado 1.2 del Anexo XI del PCAP relativo al programa de GMAO) en lo relativo a las razones de la atribución de puntos en cada uno de los subcriterios y elementos en que se desglosan. El informe técnico, según la recurrente, expresa cómo se llevará a cabo la valoración de las propuestas técnicas presentadas que, en síntesis, se resume en otorgar puntuación en función de la exhaustividad y nivel de detalle en la descripción y análisis de cada elemento; pero, una vez expresados los subcriterios y elementos a valorar y las bandas de puntos en cada uno, dicho informe se limita a recoger la puntuación de las ofertas en diferentes cuadros, sin expresar ninguna explicación que permita conocer con las mínimas garantías las razones de por qué en un apartado se asigna una puntuación menor a la máxima prevista o a la atribuida a otra oferta.

Así, CLECE señala que no se le ha permitido saber por qué no ha recibido la máxima puntuación (5 puntos) en el apartado de “estudio de las características actuales de la Ciudad de la Justicia y análisis técnico de las instalaciones y objeto del mantenimiento”, donde se le han asignado 4,02 puntos a pesar de contar con un amplio y actualizado conocimiento del edificio judicial por ser la actual contratista; tampoco ha podido conocer por qué se le dan 3,03 puntos en el apartado “sugerencias sobre correcciones necesarias y mejoras factibles” ó 15,67 puntos en el “plan de mantenimiento”, ni las razones de las puntuaciones a la oferta adjudicataria, máxime cuando la declaración de confidencialidad del sobre 2 de dicha empresa le ha impedido comprobar lo ofertado por esta y cuando la diferencia de puntos entre la proposición adjudicataria y la suya es de tan solo 0,73 puntos.

Frente al alegato expuesto, el órgano de contratación opone que el informe de valoración, una vez establecidos los pesos relativos de los apartados contenidos en el Anexo VIII del PCAP en función de la importancia relativa estimada por la comisión en la realización del objeto contractual, establece los grados de valoración en función de la profundidad y detalle de las ofertas técnicas, objetivando en cierta medida la valoración de los distintos elementos.

Asimismo, señala que la queja de la recurrente por no haber obtenido la máxima puntuación en un apartado concreto, dado su conocimiento por ser prestataria actual del servicio, carece de fundamento técnico más allá de intentar hacer prevalecer la situación de privilegio de la cual disfruta por su situación de actual contratista del servicio. Ese conocimiento detallado de las instalaciones le ha otorgado la máxima puntuación en dicho apartado con respecto a todas las ofertas recibidas y el resultado es similar en el caso de sugerencias sobre correcciones necesarias y mejoras factibles, sin que, por otro lado, los pliegos



establezcan que deba necesariamente asignarse la máxima puntuación establecida en cada uno de los apartados.

Finalmente, FERROSER aduce en sus alegaciones al recurso que CLECE, atendiendo a la metodología señalada en el informe técnico, puede conocer por qué se le ha dado una determinada puntuación, sin que la motivación precise ser, conforme a reiterada jurisprudencia, un razonamiento exhaustivo bastando con que sea racional y suficiente. Además, sostiene que la recurrente obtuvo la máxima puntuación en la documentación del sobre 2, no resultando adjudicataria porque su oferta económica fue casi un 10% superior a la suya.

Pues bien, para abordar la cuestión suscitada, hemos de partir de la doctrina acuñada por este Tribunal sobre la motivación de la adjudicación (Resoluciones 40/2012, de 16 de abril; 175/2017, de 15 de septiembre; 16/2018, de 22 de enero y 156/2019, de 21 de mayo, entre otras muchas) que se sustenta en jurisprudencia europea y en la propia doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

En tal sentido, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012, viene a sostener que lo determinante de la motivación es que los licitadores puedan comprender la justificación de sus puntuaciones, y la más reciente Sentencia de dicho Tribunal General de 14 de diciembre de 2017, dictada en el asunto T-164/15, insiste en aquella finalidad de la motivación señalando que el hecho de que no se pueda exigir al órgano de contratación que efectúe un análisis comparativo detallado de las ofertas seleccionadas, no puede conducir a que los comentarios enviados a los licitadores no muestren clara e inequívocamente su razonamiento.

De otro lado, ya la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981 señalaba que la motivación es un medio técnico de control de la causa del acto, de ahí que no se trate de un simple requisito meramente formal sino de fondo, que no se cumple mediante el empleo de cualquier fórmula convencional, sino que ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico determinante de la decisión. Asimismo, la sentencia del Tribunal Constitucional 35/2002 declara que *“la existencia de una motivación adecuada y suficiente, en función de las cuestiones que se susciten en cada caso concreto, constituye una garantía esencial para el justiciable, ya que la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que han llevado a los órganos judiciales a adoptar su decisión permite apreciar su racionalidad, además de facilitar el control de la actividad jurisdiccional de los Tribunales superiores y*



*consecuentemente, mejorar las posibilidades de defensa por parte de los ciudadanos de sus derechos mediante el empleo de los recursos que en cada supuesto litigioso procedan”.*

Finalmente, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2014 (Recurso de casación 3415/12), recogiendo en este punto doctrina anterior del propio Tribunal, *“la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal -exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo- no es solo, como subraya el Tribunal Constitucional, una elemental cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se funda(...)”.*

A la luz, pues, de la doctrina jurisprudencial expuesta y de lo dispuesto en el 151 de la LCSP -que exige la motivación del acto de adjudicación y determina la información que debe facilitarse a los licitadores para permitirles la interposición de un recurso fundado- hemos de analizar si, en el supuesto examinado, concurre motivación suficiente en el acto de adjudicación y por ende, en el informe técnico sobre valoración de las ofertas.

Como ya se ha indicado, el informe técnico obrante en las actuaciones establece la metodología de valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor establecidos en el PCAP que son (i) el estudio de las características actuales de la Ciudad de la Justicia y análisis técnico de las instalaciones y elementos objeto del mantenimiento, (ii) las sugerencias sobre correcciones necesarias y mejoras factibles y (iii) el plan de mantenimiento ofertado. Para ello, se establecen tres apartados en cada criterio (instalaciones, obra civil y urbanización) y dentro de cada apartado se prevén una serie de aspectos a los que se asignan entre 0 y 3 puntos con los siguientes grados de valoración:

- Estudio en profundidad de los elementos descritos y análisis detallado de los mismos: más de dos y hasta 3 puntos.
- Estudio somero de los elementos descritos y análisis poco detallado de los mismos: más de 1 punto y hasta 2 puntos.
- Análisis genérico de los elementos descritos: más de 0 puntos y hasta 1 punto.
- No se presenta ni estudio ni análisis: 0 puntos.



Esta metodología de valoración del informe que, según lo expuesto en el anterior fundamento se estima ajustada a derecho y respetuosa con los criterios definidos en el pliego y los límites de la discrecionalidad técnica, no exime al órgano evaluador de una motivación sucinta aunque suficiente en su aplicación a cada oferta, pues la motivación no puede ser previa al proceso de valoración de la oferta, ni entenderse hecha con las descripciones del método a seguir en el otorgamiento de puntos, sino que ha de concretarse a la luz del examen de las ofertas, más aún cuando en cada grado de valoración existe una banda de puntos que hace más determinante si cabe la motivación de la concreta puntuación asignada.

No obstante, en el supuesto analizado, un examen de los documentos denominados “detalles de valoración” pone de manifiesto que solo se asignan puntos a las proposiciones en los distintos aspectos de cada apartado de los criterios, sin ninguna explicación o justificación mínima. La única excepción está en la valoración de las “características del programa de GMAO” -dentro del criterio relativo al plan de mantenimiento ofertado- que son objeto de un informe específico en el que sí se efectúa una explicación de las puntuaciones recibidas por cada proposición. Por tanto, con la salvedad señalada, hay que ir a la descripción previa realizada en el informe técnico del “grado de valoración” para saber por qué la oferta recibe una determinada puntuación, lo que resulta insuficiente porque no permite conocer el juicio técnico del órgano evaluador para asignar un valor intermedio dentro del grado (por ejemplo: 2,5 ó 1,5), ni las singularidades de cada oferta respecto a las demás aunque sea de modo sucinto y global por cada criterio o subcriterio, como sí sucede por ejemplo con la valoración de las “características del programa de GMAO”.

En definitiva, este razonamiento específico en la valoración de cada oferta, aunque sea sucinto y breve, falta en el supuesto examinado, sin que el hecho de que la oferta de CLECE haya sido la mejor valorada en los criterios sujetos a juicio de valor permita relativizar la afirmación anterior, pues el conocimiento de las razones concretas que justifican una determinada puntuación hubiera podido permitir a la recurrente combatirlas para sostener la mayor ponderación de su proposición o la menor de la adjudicataria, máxime cuando la diferencia de puntos global entre ambas solo es de 0,73 puntos. Por tanto, aun cuando resulte de aplicación en esta materia la doctrina de la discrecionalidad técnica, una motivación adecuada es elemento esencial para poder controlar ese ámbito discrecional de valoración desde la perspectiva de sus otros límites, jurisprudencialmente reconocidos.

Ahora bien, llegados a este punto, a juicio de este Tribunal, no cabe sostener la ausencia total de motivación como denuncia la recurrente -aunque a veces también se refiere a la insuficiencia-, pues la metodología



previa del informe técnico permite conocer a los licitadores por qué se les asigna un grado de valoración en la horquilla de 0 a 3 puntos en función del carácter más exhaustivo o genérico de sus respectivas ofertas.

Procede, pues, estimar parcialmente el presente alegato con las consecuencias que se expondrán al final de esta resolución.

**SÉPTIMO.** En último lugar, CLECE esgrime arbitrariedad en la puntuación de las ofertas y claro desconocimiento del estado actual del edificio y sus instalaciones por parte de la comisión técnica. En tal sentido, manifiesta que el Anexo XI del PCAP valora el conocimiento profundo del estado actual del edificio y la sugerencia de correcciones que, a la vista de dicho conocimiento, resulten necesarias y factibles, si bien la valoración efectuada denota que la comisión técnica carece de él.

La recurrente manifiesta que, al no haber podido acceder a la oferta de la adjudicataria por declararse confidencial en su práctica totalidad, una comparación entre su propuesta técnica y la de otra licitadora -que sí ha podido examinar- permite destacar ejemplos de valoración arbitraria, como puntuaciones idénticas o con escasa diferencia a pesar de que la oferta de la otra licitadora no contiene una descripción actualizada de las instalaciones o propone sugerencias de corrección o mejoras que ya están realizadas (realización de un bypass en la acometida al aljibe y dotación de un sistema de ventilación, reordenación del cableado etc). Insiste en que ello revela, además, un desconocimiento por la comisión técnica del estado actual del edificio y sus instalaciones al valorar y aceptar -puntuando en algunos casos más que a la oferta de CLECE- sugerencias irrealizables al estar ya ejecutadas.

Frente a este alegato de CLECE, el órgano de contratación opone que la recurrente pretende poner en tela de juicio la corrección de la valoración técnica tachándola de arbitraria e insistiendo en el profundo conocimiento del edificio e instalaciones que posee por ser la actual contratista.

En tal sentido, aduce que no se discute la posición de privilegio inevitable de CLECE en cuanto a información sobre el edificio e instalaciones, no disponible para el resto de los licitadores que han tenido que preparar sus ofertas técnicas en base a los datos que figuran en los pliegos y los que han obtenido en las visitas puntuales realizadas con motivo de la licitación. Por tanto, sostiene el órgano de contratación que exigir un grado de detalle y concreción en las descripciones de difícil o imposible realización por parte de



los licitadores no prestatarios del servicio, podría ser contrario a los principios de libre concurrencia y resultar discriminatorio.

Por último, señala que el hecho de que la comisión de valoración conceda mayor o menor importancia a determinados aspectos descriptivos, en función de los que a su juicio puedan tener mayor relevancia desde el punto de vista del objeto contractual, no invalida ni hace arbitraria su valoración.

FERROSER, en sus alegaciones al recurso, también muestra su oposición al alegato de arbitrariedad y desconocimiento imputados a la valoración de la comisión técnica, aduciendo que CLECE no acredita ninguna arbitrariedad y solo efectúa una valoración paralela a la de dicha comisión.

Pues bien, el alegato no puede acogerse. El que la motivación resulte insuficiente no la convierte sin más en arbitraria. Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1984 -citada en resoluciones de este Tribunal como la 175/2017, de 15 de septiembre - *“(...) lo discrecional se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso, mientras que lo arbitrario, o no tiene motivación respetable sino pura y simplemente la conocida como “sit pro ratione voluntas”, o la que ofrece lo es tal que escudriñando en su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación su carácter realmente indefendible y su inautenticidad”*. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha abordado la cuestión y en su Sentencia 325/1994, de 12 de diciembre, ha precisado que *«la arbitrariedad implica la carencia de fundamento alguno de razón o de experiencia, convirtiendo en caprichoso el comportamiento humano, cuyas pautas han de ser la racionalidad, la coherencia y la objetividad»*.

Pues bien, un examen del informe técnico -cuya metodología de valoración se recoge con carácter previo para objetivar lo más posible la posterior valoración de las ofertas- impide apreciar arbitrariedad en el sentido que es definida por las sentencias citadas. Por otra parte, el desconocimiento que se imputa a la comisión técnica tampoco resulta apreciable a la luz de las alegaciones vertidas por la recurrente quien, partiendo de su posición de actual contratista -circunstancia que le sitúa en una posición teóricamente favorable-, denuncia una serie de desconocimientos y realiza unas consideraciones que solo muestran una valoración particular y subjetiva, respetable en el marco de su libre apreciación, pero que no puede prevalecer sin más sobre la valoración efectuada por el órgano técnico de la Administración pues, al margen de la insuficiente motivación del informe técnico según lo expresado en el anterior fundamento y de



las consecuencias que ello ha deparado a la adjudicación realizada, no es reveladora de arbitrariedad ni ignorancia, extremo este último que la recurrente se limita a alegar pero que tampoco acredita.

Procede, pues, la desestimación de este último alegato.

Finalmente, hemos de señalar que la estimación parcial del alegato analizado en el fundamento de derecho anterior determina que el recurso deba estimarse parcialmente. Por tanto, como ya ha sostenido este Tribunal en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 205/2018, de 3 de julio y 156/2018, de 21 de mayo) y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g. Resolución 308/2017, de 31 de marzo), al no apreciarse ausencia sino insuficiencia de motivación y afectar este defecto al informe técnico, debe anularse la adjudicación con retroacción de las actuaciones al momento de la emisión de dicho informe, para que se proceda a justificar adecuada y suficientemente la valoración efectuada con respeto estricto de las puntuaciones ya asignadas. Asimismo, la retroacción acordada no será obstáculo para que se mantenga la validez de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse cometido la infracción denunciada.

Asimismo, la estimación parcial del recurso impide apreciar mala fe en la recurrente y la imposición de la multa solicitada por FERROSER en su escrito de alegaciones al recurso.

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

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLECE, S.A.** contra la resolución, de 19 de julio de 2019, de la Delegación Territorial de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local en Málaga por la que se adjudica el contrato denominando “Servicio de mantenimiento y gestión técnica de la Ciudad de la Justicia de Málaga”, convocado por la citada Delegación Territorial (Expte: CONTR 2019/0000036526), y en consecuencia, anular el acto impugnado con retroacción de las actuaciones, a fin de que se proceda conforme a lo expresado en el fundamento de derecho sexto de la presente resolución.



**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**CUARTO.** Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

