

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

En Madrid, a 21 de enero de 2015.

**VISTO** el recurso interpuesto por doña M.C.M., en nombre y representación de la empresa Fundación Atenea Grupo GID y don R.A.A., en nombre y representación de Fundación Salud y Comunidad, empresas licitadoras en compromiso de UTE, contra la Orden del Consejero de Asuntos Sociales, de fecha 12 de diciembre de 2014, por la que se adjudica el contrato de servicios “Realización del Programa de Centros de Participación e Integración de inmigrantes (8 lotes), cofinanciado por el Fondo Social Europeo, Eje 2, Objetivo Temático 9, con un porcentaje del 50%”, Lote 8 CEPI en el distrito de Prosperidad de Madrid capital, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fecha 22 de octubre de 2014 se publicó en el BOCM, el anuncio de licitación del contrato de servicios denominado “Realización del Programa de Centros de Participación e Integración de inmigrantes (8 lotes), cofinanciado por el Fondo Social Europeo, Eje 2, Objetivo Temático 9, con un porcentaje del 50%”. El valor estimado del contrato es de 13.199.390 euros.

**Segundo.-** Interesa destacar en relación con los motivos del recurso que el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares en su apartado 9.3 establece: *Criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor: Calidad técnica de la oferta: hasta 40 PUNTOS.*

*El proyecto técnico que presenten las entidades licitantes de cada lote en su oferta para la ejecución del presente contrato, se valorará en función de su calidad técnica, de su globalidad y de que la propuesta de organización y funcionamiento que se plantee suponga un desarrollo coherente de lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas.*

*Sobre este principio se considerarán los siguientes elementos de los proyectos técnicos presentados por las entidades licitantes:*

*1. Diseño detallado del Programa con análisis pormenorizado de las actuaciones a realizar. Adecuación al diseño y modelo de intervención que fija el Pliego de Prescripciones Técnicas. Organización y coherencia del Programa. Hasta un máximo de 10 puntos.*

*2. Adecuación del modelo de intervención a las características de la población inmigrante en la zona de referencia del Centro a la que mayoritariamente está dirigido el Centro. Hasta un máximo de 10 puntos.*

*3. Adecuación al Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 de la Comunidad de Madrid que contiene, en el eje 2, destinado a fomentar la inclusión social y la lucha contra la pobreza, el Objetivo Temático 9, dirigido a promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza y la discriminación. Hasta un máximo de 10 puntos.*

*4. Funciones a realizar por la plantilla de personal y planes de formación interna. Hasta un máximo de 4 puntos.*

*5. Otros aspectos que influyan positivamente en el Proyecto de gestión del Programa. Hasta un máximo de 6 puntos. Para la aplicación de este criterio se tomará en cuenta:*

*Estructura de la entidad que permita un mayor aprovechamiento para el centro de los recursos humanos de la misma, hasta un máximo de 2 puntos.*

*Herramientas de evaluación continuada que permita verificar la eficacia y la eficiencia de los recursos utilizados, hasta un máximo de 2 puntos.*

*Optimización de los recursos que generen sinergias con otras entidades públicas o privadas en el área objeto del contrato, hasta un máximo de 2 puntos.*

Igualmente, el apartado 09.4 determina: “*FASES: El umbral mínimo de puntuación que se exige para que el licitador pueda continuar en el proceso selectivo es de 28 puntos entre la totalidad de los criterios valorables que dependen de un juicio de valor. De no alcanzarse ese mínimo su oferta será desestimada*”.

**Tercero.-** A la licitación fueron finalmente admitidas dos entidades:

La UTE formada por Atenea Grupo GID y Fundación Salud y Comunidad y la Asociación Guaraní.

**Cuarto.-** El día 1 de diciembre de 2014 se reunió la Mesa de Contratación para dar lectura a las puntuaciones obtenidas en los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor y a la apertura de la documentación correspondiente a los criterios valorables de forma automática.

De acuerdo con el Acta las puntuaciones son las que aparecen en el Acta de la Mesa anterior, indicando los licitadores que continúan en la licitación por haber superado la puntuación mínima establecida, 28 puntos.

En el Acta de la Mesa de 28 de noviembre consta que la Asociación Guaraní ha obtenido 39 puntos sin que conste la puntuación de la UTE recurrente.

**Quinto.-** La UTE recurrente solicitó el 4 de diciembre de 2014 el examen del expediente administrativo, trámite que le fue concedido el día 9 de diciembre, al objeto de conocer las razones por las que no habían superado el umbral.

**Sexto.-** Mediante Orden del Consejero de Asuntos Sociales, de fecha 12 de diciembre de 2014, se adjudica el lote 8 del mencionado contrato a la Asociación Guaraní por ser la oferta económicamente más ventajosa.

La Orden de adjudicación fue notificada a las recurrentes ese mismo día.

**Séptimo.-** El 22 de diciembre de 2014 las empresas en compromiso de UTE Fundación Atenea Grupo GID y Fundación Salud y Comunidad interponen ante el órgano de contratación recurso especial contra su exclusión notificada mediante la Orden de adjudicación de 12 de diciembre. El recurso había sido anunciado previamente.

El recurrente alega y fundamenta, errores en la valoración de los proyectos técnicos presentados, que han llevado a otorgar menor puntuación a su oferta que a la de la adjudicataria, cuando no debió ser así por las razones que se exponen detalladamente en los fundamentos del recurso.

**Octavo.-** El recurso especial se remite al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid el 23 de diciembre de 2014, junto con el informe a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP.

**Noveno.-** Con fecha 9 de enero 2015 el Tribunal acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP hasta la resolución del recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

**Décimo.-** Por la Secretaría del Tribunal se da traslado del recurso a la adjudicataria, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 del TRLCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. Finalizado el plazo no se ha recibido escrito de alegaciones.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** Queda acreditado en el expediente administrativo que el recurso se interpuso contra la adjudicación de un contrato de servicios de la categoría 27 del anexo II del TRLCSP, con un valor estimado superior a 207.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40.1.b) y 2.c) del TRLCSP.

**Segundo.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Tercero.-** Se acredita en el expediente la legitimación de Atenea Grupo GID y Fundación Salud y Comunidad, para interponer recurso especial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP al tratarse de empresas que licitan en compromiso de constitución en UTE *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*.

Asimismo se acredita la representación de los firmantes del recurso en nombre de sus entidades.

**Cuarto.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 12 de diciembre de 2014, practicada la notificación el mismo día, e interpuesto el recurso, ante la Consejería de Asuntos Sociales el 22 de diciembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 44. 2 del TRLCSP.

**Quinto.-** Se alega por las recurrentes que la valoración de los proyectos técnicos de las dos licitadoras se aparta de los criterios previamente definidos en los Pliegos, examinando a continuación cada uno de los criterios y su valoración en el informe

técnico en los proyectos técnicos presentados por las recurrentes y por la adjudicataria. En consecuencia solicitan la anulación de la adjudicación y que se retrotraigan las actuaciones para realizar una nueva valoración de conformidad con los Pliegos.

Como fundamento de sus pretensiones hacen las recurrentes tres objeciones generales que son los motivos del recurso y que pasan luego a desarrollar con detalle:

*“1º EN CUANTO A ESTRUCTURA DE LOS PROYECTOS: A diferencia del proyecto de la UTE, el de ASOCIACIÓN GUARANÍ no está estructurado conforme a los elementos que se consideran como criterios valorables para juzgar la calidad técnica de la oferta con hasta 40 puntos. Esto dificulta la valoración y aporta mayor margen de arbitrariedad a la hora de establecer las puntuaciones.*

*2º EN CUANTO A LOS ASPECTOS VALORADOS: El Informe Técnico destaca y valora positivamente aspectos del proyecto de la ASOCIACIÓN GUARANÍ que, aunque también están integrados en el proyecto de la UTE, en este caso no se valoran ni mencionan ni en las puntuaciones ni en el Informe*

*3º EN CUANTO A LAS MEDIDAS DE VALORACIÓN DE LOS PROYECTOS: No existe consistencia entre lo exigido en un proyecto y otro a la hora de valorarlos. Observamos que el grado de exigencia aplicado a la hora de emitir las valoraciones, es diferente y no es coherente con las puntuaciones recibidas en cada apartado valorable”.*

Cabe recordar que el TRLCSP establece en su artículo 150 que para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse criterios directamente vinculados al objeto del contrato tales como la calidad, el precio, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, etc. De estos criterios unos podrán ser valorados automáticamente mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la aplicación de formulas y otros cuya cuantificación dependerá de un juicio de valor.

La valoración se ha realizado mediante informe elaborado por servicios la Dirección General de Inmigración, en el ejercicio de las facultades de discrecionalidad técnica de la Administración y sobre estas facultades de los órganos técnicos hay que traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1995, de 6 de febrero, que en su fundamento de derecho cuarto reconoce:

*“(...) la legitimidad del respeto a lo que se ha llamado discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración en cuanto promuevan y aplican criterios resultantes de concretos conocimientos especializados requeridos, por la naturaleza de la actividad desplegada por los órganos administrativos (...)”.*

Y continúa:

*“(...) la disconformidad con los criterios técnicos solo puede producirse cuando resulte manifiesta la arbitrariedad, la desviación de poder o la ausencia de justificación del criterio adoptado (...)”.*

La Doctrina jurisprudencial sentada tanto por el Tribunal Constitucional, como por el Tribunal Supremo, entre otras en las Sentencias, de 25 de mayo de 2004 (RJ/2004/5592), y de 3 de junio de 2003 (RJ/2003/4413) refiriéndose a discrecionalidad técnica de valoraciones en la contratación y la consideración de que los acuerdos de adjudicación y los criterios de valoración aplicados, son supuestos de discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración que aplican criterios resultantes de concretos conocimientos especializados y sus apreciaciones solo se justifican en la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, presunción “iuris tantum”, salvo que ésta quede desvirtuada por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado por fundarse en patente error debidamente acreditado por parte del que lo alega.

En consecuencia el Tribunal reitera la consideración sobre su competencia para resolver los problemas jurídicos únicamente en estos términos, y que excede de sus facultades revisoras entrar en el aspecto de valoración técnica, que se concreta en consideraciones sobre el contenido y calidad de un proyecto que se hace con criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor.

Procede, por tanto, analizar la relación de defectos o incumplimientos señalados en el recurso, a fin de comprobar si concurre desviación de poder o arbitrariedad como manifiestan las recurrentes que den lugar a la nulidad del procedimiento.

1.- Diseño detallado del Programa con análisis pormenorizado de las actuaciones a realizar. Adecuación al diseño y modelo de intervención que fija el Pliego de Prescripciones Técnicas. Organización y coherencia del Programa.

Se ha otorgado a la adjudicataria 10 puntos que es la puntuación máxima. La UTE recurrente obtiene 6 puntos.

Las recurrentes alegan lo siguiente:

*“1. El proyecto no contiene un análisis pormenorizado, sólo se enuncian las actividades a lo largo del proyecto. 2. Las actividades no están organizadas en torno a los 3 grupos de actuaciones marcados en pliegos. No sigue el modelo diseñado en pliegos. 3. El proyecto no sigue el índice de los criterios por lo que dificulta una justa valoración 4. Se les valora un eje preventivo que no aparece en el proyecto”.*

El informe del órgano de contratación señala que la Asociación Guaraní presenta objetivos generales y específicos: *“En total, el programa “Centro de Participación e Integración de Inmigrantes de Prosperidad” se plantea 6 objetivos generales y 25 específicos, todos ellos derivados de la finalidad del programa y guiados y orientados por los principios rectores del Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid, que, aunque ha terminado su periodo de vigencia, al no haber sido sustituido por otro, siguen siendo las realidades que se pretenden conseguir con las políticas de integración de la Comunidad: Legalidad e integración; Convivencia sin discriminaciones; Igualdad de oportunidades para todos en la sociedad de acogida; Cohesión Social; Coordinación”.*



Examinado el proyecto técnico de la adjudicataria y el informe técnico de valoración debemos concluir que sí aporta un detalle pormenorizado de las actividades a realizar y aún cuando no siga la estructura organizativa de apartados que recoge el PPT, tampoco se determina en el mismo que deba respetarse esa estructura. En cuanto a la UTE, se ha considerado que presenta un programa en el que enuncia las características diferenciadoras de su propuesta, por lo que es menos valorado.

En consecuencia, la puntuación otorgada se encuentra debidamente motivada.

2.- Adecuación del modelo de intervención a las características de la población inmigrante en la zona de referencia del Centro. Hasta un máximo de 10 puntos.

La adjudicataria ha obtenido 10 puntos y la recurrente 5 puntos.

*Alegan las recurrentes respecto de este apartado que “El Informe refleja temas que no se mencionan en el apartado que se está valorando. Se puntúa ampliación de datos del Observatorio. No se extrae un modelo claro de intervención sino una relación de áreas de intervención sin referencias a la población”.*

*Según el informe “la Asociación Guaraní demuestra un amplísimo conocimiento de datos tanto de población extranjera como de la población inmigrante en todo el país, en la Comunidad de Madrid y en el Ayuntamiento de Madrid. Presenta diversos gráficos en los 3 apartados anteriores de producción propia con fuentes del Instituto Nacional de Estadística, del Observatorio de la Inmigración de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid”.*

Comprobado el proyecto técnico se constata la existencia de un estudio pormenorizado y referencias concretas a la situación de Madrid y de la zona en la que se va a actuar.

Siguiendo el razonamiento del informe a diferencia de puntuación entre las dos licitadoras se motiva en la falta de concreción de actividades por parte de la UTE y menor número de datos de elaboración propia, siendo aceptable el razonamiento esgrimido.

3.- Adecuación al Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 de la Comunidad de Madrid que contiene, en el eje 2, destinado a fomentar la inclusión social y la lucha contra la pobreza, el Objetivo Temático 9, dirigido a promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza y la discriminación. Hasta un máximo de 10 puntos. La adjudicataria obtiene 9 puntos, las recurrentes 5 puntos.

Alega la recurrente que el proyecto técnico no recoge un apartado específico para este punto, sin embargo en el informe se recoge que a lo largo de todo el documento del proyecto se hace referencia a que se tendrán en cuenta las estrategias que marca el Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2010 y en el desglose pormenorizado de los objetivos generales y específicos del Centro, se adecúan las actividades y actuaciones propuestas a dicho Programa operativo.

La diferencia de puntuación de la UTE se debe, según el informe técnico, a que *“aunque se enuncian varias actuaciones de carácter genérico, no adecúa sus actividades al Programa Operativo citado”*.

En consecuencia, debe considerarse motivada la puntuación en este punto.

4.- Funciones a realizar por la plantilla de personal y planes de formación interna. Hasta un máximo de 4 puntos. La adjudicataria obtiene 4 puntos, las recurrentes 3 puntos.

El informe del órganos de contratación expone que: *“La Entidad Asociación Guaraní presenta la plantilla básica de 6 personas requerida en los PPT señalando*

*la experiencia previa que se considera necesaria y enumera de forma exhaustiva las funciones profesionales que se deberán desarrollar para alcanzar los objetivos propuestos de cada uno de los puestos”.*

En cuanto al Plan de Formación de los Profesionales, de acuerdo con el informe, se establecen los criterios para la ejecución de los planes formativos.

Por lo tanto, también en este punto se considera motivada la puntuación.

5.- Otros aspectos que influyan positivamente en el Proyecto de gestión del Programa. Hasta un máximo de 6 puntos. Para la aplicación de este criterio se tomará en cuenta:

Estructura de la entidad que permita un mayor aprovechamiento para el centro de los recursos humanos de la misma, hasta un máximo de 2 puntos.

Herramientas de evaluación continuada que permita verificar la eficacia y la eficiencia de los recursos utilizados, hasta un máximo de 2 puntos.

Optimización de los recursos que generen sinergias con otras entidades públicas o privadas en el área objeto del contrato, hasta un máximo de 2 puntos. La adjudicataria ha obtenido 6 puntos. Las recurrentes obtienen 3 puntos.

De acuerdo con el informe *“En el apartado de otros aspectos que influyan positivamente en el Programa se ha tenido en cuenta: 1.- La Entidad Asociación Guaraní tiene una estructura consolidada con un órgano de Gobierno formado por: PRESIDENTE, VICEPRESIDENTE, SECRETARIO y 5 VOCALES. Tienen permanentemente un equipo de unos 50 voluntarios. Hace una descripción de las Áreas de Trabajo y realiza una descripción pormenorizada de las funciones y tareas que se realizan desde cada una de las Áreas citadas. 2.- Evaluación del servicio: la Asociación Guaraní de Cooperación Paraguay- España se compromete, a desarrollar los soportes de recogida de información y los indicadores de evaluación que, siguiendo con las directrices marcadas por la Dirección General de Inmigración, (en consonancia con los criterios establecidos por el Programa Operativo del fondo*

*Social Europeo y el Manual del FSE de la Dirección General de Inmigración), permitan la evaluación del programa conforme a criterios de efectividad, eficacia y eficiencia. De igual forma, como entidad gestora, Guaraní desarrollará sistemas de evaluación propios que le permitan efectuar un seguimiento y análisis continuado de la labor realizada y al mismo tiempo detectar los posibles errores y/o desviaciones que se cometan y corregirlas a tiempo. Para ese fin existirán tres tipos de evaluaciones aplicadas en función de qué se evalúe y quién lo haga. 3.- La actividad de la Asociación Guaraní manifiesta que se realiza teniendo en cuenta los principios de colaboración, trabajo en red y coordinación, así como la participación en foros públicos de estudio, debate y formación. Para ello se ha buscado el trabajo en coordinación y colaboración con entidades de carácter social de la Comunidad de Madrid y otras entidades privadas, y con diversas instituciones oficiales españolas, paraguayas y de otros países”.*

Estas consideraciones motivan la asignación de 6 puntos en este apartado, estando motivada la concesión de la puntuación máxima.

Hay que destacar, como hemos indicado anteriormente, que en este momento la función del Tribunal es meramente de control del cumplimiento de los principios de la contratación pública y de los trámites legales, no siendo posible la sustitución del criterio técnico del informe ni de la decisión sobre la asignación de determinadas puntuaciones que como ya se ha dicho corresponde exclusivamente al órgano de contratación. Los elementos de control han de ser el cumplimiento de las formalidades jurídicas, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad, cuestiones que han sido analizadas sin encontrar supuesto de ilegalidad.

**En su virtud**, previa deliberación, en sesión celebrada en la fecha del encabezamiento, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41. 3 del TRLCSP y el artículo 3 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 interpuesto por doña M.C.M., en nombre y representación de la empresa Fundación Atenea Grupo GID y don R.A.A., en nombre y representación de Fundación Salud y Comunidad, empresas licitadoras en compromiso de UTE, contra la Orden del Consejero de Asuntos Sociales, de fecha 12 de diciembre de 2014, por la que se adjudica el contrato de servicios “Realización del Programa de Centros de Participación e Integración de inmigrantes (8 lotes), cofinanciado por el Fondo Social Europeo, Eje 2, Objetivo Temático 9, con un porcentaje del 50%”, Lote 8 CEPI en el distrito de Prosperidad de Madrid capital.

**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 47.5 del TRLCSP.

**Tercero.-** Levantar la suspensión acordada por este Tribunal mediante Acuerdo del Pleno de fecha 9 de enero de 2015.

**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 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 49 del TRLCSP.