

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

En Madrid, a 25 de abril de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la ASOCIACIÓN DE EDUCADORES LAS ALAMEDILLAS (en adelante Las Alamedillas) contra el Decreto del Concejal Presidente del Distrito de Villaverde del Ayuntamiento de Madrid en fecha 6 de marzo de 2024 por el que se adjudica el Lote 1 (“Programa de atención continuada a la infancia, adolescencia y familia”) del contrato “Programa de apoyo a la intervención familiar en el Distrito de Villaverde (2 lotes)”, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fechas 2 y 3 de noviembre de 2023, se publicó, respectivamente, en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el anuncio de licitación y los Pliegos que habrán de regir la adjudicación y ejecución del contrato.

El valor estimado del contrato asciende a 3.350.911,74 euros y dispone de un plazo de ejecución de 24 meses.

Segundo.- A la presente licitación se presentaron siete empresas, entre ellas la recurrente.

Mediante Decreto del Concejal Presidente del Distrito de Villaverde del Ayuntamiento de Madrid en fecha 1 de marzo de 2024 se adjudica el Lote 1 a la empresa 7 ESTRELLAS EDUCACIÓN Y OCIO, S.L.U.

Con fecha 21 de marzo de 2024 LAS ALAMEDILLAS presentó recurso especial en materia de contratación contra la resolución por la que se adjudica el contrato de referencia, por considerar que la valoración de su oferta para el Lote 1 no fue conforme a lo previsto en los pliegos.

Tercero.- El 11 de abril de 2024, el órgano de contratación remitió el informe y el expediente de contratación, de conformidad con 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 (en adelante LCSP).

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida para el Lote 1 por haberse interpuesto el 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 (en adelante RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

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 que fueron presentadas en plazo y de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento de derecho quinto.

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.- La recurrente está legitimada para la interposición del recurso al tratarse de un licitador participante en la licitación, que sería adjudicatario de estimarse el recurso, conforme al 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 de adjudicación se adoptó el 1 de marzo de 2024, siendo notificado el día 4, presentándose el recurso el 21 del mismo mes, por lo que se encuentra dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra el acuerdo de 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.- Antes de entrar en el fondo del asunto, resulta de interés transcribir el apartado 5 del PPT:

...PUNTO 5. REQUISITOS DEL PROYECTO TÉCNICO: “La/s empresa/s licitadora/as deberán presentar un proyecto de trabajo que será valorado en la fase de adjudicación dentro de los “Criterios no valorables en cifras y porcentajes” elaborado específicamente para esta licitación para la consecución de los objetivos detallados por el Departamento de Servicios Sociales, donde se desarrollen pormenorizadamente las actividades y talleres a realizar, la metodología de trabajo y documentación utilizada, así como la descripción, en

su caso, de los menús adecuados en cantidad y calidad a las edades de referencia en el/los lote/s que proceda/n.

En el proyecto presentado, además, debe articular el programa conforme a las directrices mínimas fijadas en el presente Pliego en cuanto a objetivos, las prestaciones, la distribución de horarios, la metodología a aplicar, metodología de evaluación, indicadores de evaluación y fuentes de los indicadores, etc. Teniendo en cuenta, en todo caso, la perspectiva de género en el desarrollo de este e incluyendo en su programación el desarrollo de grupos de discusión en materia de igualdad cuyo resultado se incorporará al preceptivo informe de Impacto de Género del servicio.

- Formato electrónico/digital (archivo PDF o el que proceda según la Plataforma de Contratación del Sector Público),*
- Se incluirá un índice general y un desarrollo de los epígrafes que figuran en los criterios no valorables en cifras o porcentajes, ajustándose a las directrices que se recogen en este Pliego*
- Interlineado 1,5, cuerpo de letra 12 Arial**
- No podrá superar las 40 páginas, que incluirán el índice y los epígrafes de obligado desarrollo. En el caso de un documento en papel, cada hoja tiene dos páginas, por lo que serán **40 páginas en total**, numeradas del 1 al 40 que podrían ser presentadas impresas a doble cara, o sea, en un documento físico de 20 hojas en total. Al tratarse de un documento digitalizado, será un archivo, tipo pdf o el que proceda, de **40 páginas en total**, que, numeradas, vayan del número 1 al número 40. En los proyectos que excedan el citado límite, únicamente se valorarán las 40 primeras páginas...*

La recurrente alega que ha presentado el mismo formato de proyecto en ambos Lotes, sin embargo, en el Lote 2 se considera que ha cumplido con las formalidades del Pliego y se ha valorado sin problemas, mientras que para el Lote 1 se considera que no se ha cumplido el formato exigido.

En los apartados 4 y 6 del criterio de adjudicación del Lote 1 se dejó de valorar una parte (sustancial en el apartado 6) y en el apartado 5 se deja de evaluar la totalidad, cuando este apartado es exactamente igual en cuanto al formato a lo aportado en el Lote 2, donde se obtuvo la máxima puntuación. Si no se hubiera incurrido en la arbitrariedad que se denuncia y se hubiera realizado una valoración conforme al Pliego en ambos Lotes, hubiera sido la adjudicataria del Lote 1.

Como consecuencia de los anteriores informes, obtiene en este apartado de la licitación 29 puntos en cada uno de los Lotes, pero si se entra en el detalle de cada una de las valoraciones se comprueban las siguientes diferencias y la improcedente merma en la valoración del Lote 1:

- “Enumeración desarrollo y temporalización de actividad”: en el Lote 1 se valora con 4,5 puntos (indicándose que no se respeta el formato) y en el Lote 2 con 4 puntos (sin que se indique que haya problemas con el formato).
- “Aportación de documentación técnica”: en el Lote 1 se valora con 0 puntos sobre 5 (indicándose que no se respeta el formato) y en el Lote 2 con 5 puntos sobre 5 (sin que haya problemas con el formato).
- “Sistema de evaluación y seguimiento continuo del proyecto”: en el Lote 1 se valora con 2,5 puntos sobre 5 (indicándose que hay problemas con el formato) y en el Lote 2 con 5 puntos sobre 5 (no habiendo problemas con el formato).

En este sentido, muestra su disconformidad con las puntuaciones obtenidas en el Lote 1 en los apartados 4, 5 y 6 del criterio “Calidad del proyecto técnico” que se valora hasta un máximo de 40 puntos.

Considera que en el apartado 4 “Enumeración, desarrollo y temporalización de actividades se le debían haber otorgado 5 puntos frente a los 4,5 obtenidos; en el apartado 5 “Aportación de documentación técnica”, se le debía otorgar 5 puntos frente a los 0 concedidos y en el apartado 6 “Sistema de evaluación y seguimiento continuo del proyecto” se le debieron conceder 5 puntos frente a los 2,5 otorgados, para llegar a un total en el criterio de 37 puntos.

Añade que el PPT en el apartado de requisitos del proyecto exige un interlineado, un cuerpo y tipo de letra y un número máximo de páginas. Advierte que no ha excedido en ningún momento la extensión máxima (no se han superado las 40 páginas) y se ha respetado el tipo de letra y el interlineado señalado. Como se podrá comprobar, tan solo ha añadido unos cuadros e imágenes para ayudarse en la exposición de la oferta, lo cual, no está prohibido en el Pliego. De forma subsidiaria, para el hipotético e improbable supuesto de que se entendiera que no se ha cumplido con los requisitos (lo que niega) el incumplimiento hubiera sido tan absolutamente mínimo que no justificaría en ningún caso las consecuencias que se han derivado.

Finalmente, analiza cada uno de los citados apartados manifestando su discrepancia respecto a la valoración otorgada.

Por su parte, el órgano de contratación alega que cada lote se considera como una unidad separada y las ofertas se evalúan de manera independiente para cada uno, a menos que se presenten ofertas integradoras, en cuyo caso todas las ofertas se considerarían como única propuesta. En el caso específico que nos ocupa, los pliegos que rigen el contrato establecen claramente la distinción entre los dos lotes, lo que implica que las ofertas presentadas para cada lote deben evaluarse de forma independiente.

Señala que la empresa recurrente ha recibido una valoración parcial o nula en los puntos 4, 5 y 6 de su proyecto técnico, debido a que no cumplía con los requisitos de formato exigidos, específicamente en lo referente al interlineado y el cuerpo de la letra, así como a la legibilidad del documento, que es un factor fundamental para leer y comprender un texto, tal y como se puede observar *“en el documento adjunto que se refiere a lo valorado en el punto 5 de los criterios de evaluación y que enumeran como punto 6 en el proyecto presentado”*.

Describe las valoraciones realizadas a otras empresas con objeto de demostrar que ha utilizado los mismos criterios de valoración para todas las ofertas presentadas,

aplicando de manera uniforme los requisitos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas y en el PCAP.

Concluye señalando que la valoración de los puntos 4, 5 y 6 del proyecto técnico de la recurrente, con sujeción a los requisitos establecidos en los pliegos, no concluye con la exclusión de la recurrente, sino concediéndole una valoración de 7 puntos.

Por su parte, el adjudicatario alega que la recurrente ha presentado la oferta sin cumplir las condiciones de formato exigidas por el Pliego. Además, su oferta es ininteligible en, al menos, uno de los apartados objeto de evaluación en los que se exigen determinadas condiciones de formato. Pese a los errores cometidos, la Mesa no ha excluido la oferta, que ha sido evaluada, quedando clasificada en quinto lugar.

Vistas las alegaciones de las partes procede dilucidar si la valoración de los puntos 4, 5 y 6 de su proyecto técnico referido al Lote 1 se ha ajustado al pliego.

A este respecto, procede precisar que en enjuiciamiento que se va a llevar a cabo se limita, en aras al principio de congruencia, a la documentación y alegaciones referidas al Lote 1, sin que proceda analizar la documentación referida al Lote 2, ya que este no ha sido objeto de recurso.

Como hemos señalado anteriormente el apartado 5 del PPT recoge las características formales que ha de tener el proyecto técnico (interlineado 1,5, cuerpo de letra 12 Arial y no podrá superar las 40 páginas). Así mismo prevé que en los proyectos que excedan el citado límite, únicamente se valorarán las 40 primeras páginas.

En el informe técnico de valoración de la oferta de la recurrente se hace constar:

...4. Enumeración, desarrollo y temporalización de actividad 4,5 puntos.

Realiza una propuesta adecuada de actividades nivel individual, grupal en sus dos vertientes: con los menores y con las familias, comunitario, tiempo libre y ocio, así como de educación de calle, aunque escasamente desarrolladas. Contempla actividades específicas relacionadas con la perspectiva de género, diversidad, interculturalidad, No se valora la calendarización propuesta al hacerse aportaciones incumplimiento el apartado 5. “Requisitos del proyecto técnico” en lo relativo al “Interlineado 1,5, cuerpo de letra 12 Arial”.

5. Aportación de documentación técnica 0 puntos

No se puede valorar este apartado al hacerse realizado aportaciones incumplimiento el apartado 5. “Requisitos del proyecto técnico” en lo relativo al “Interlineado 1,5, cuerpo de letra 12 Arial”.

6. Sistema de evaluación y seguimiento continuo del proyecto 2,5 puntos.

El sistema de evaluación presentado en el proyecto no se puede evaluar al incumplir con el apartado 5 del Pliego de prescripciones técnicas en lo relativo a los “Requisitos del proyecto técnico” en lo que concierne al “Interlineado 1,5, cuerpo de letra 12 Arial”.

Coherencia y adecuación con el sistema de seguimiento propuesto en el proyecto...

Analizado el proyecto técnico presentado por la recurrente, se puede observar que en el apartado 6 del proyecto técnico “Documentación técnica” se incluyen una serie de cuadros que son totalmente ilegibles. A este respecto, en la valoración técnica (que figura como apartado 5) se otorgó cero puntos. Ni la letra ni el interlineado cumple los requisitos del PPT.

En el apartado 4 del proyecto técnico se incluye la “Temporalización de actividades”, dentro del criterio enumeración, desarrollo y temporalización de actividad recoge una serie de cuadros. En este criterio no se valoró lo referente a dicha temporalización. Ni la letra ni el interlineado cumple los requisitos del PPT.

Finalmente, en el criterio Sistema de evaluación y seguimiento continuo del proyecto, en el apartado 5.1 “*Criterios metodológicos para la evaluación*” y en el 5.2 “*Indicadores de evaluación y fuentes de indicadores*” se incluyen una serie de cuadros que incumplen los requisitos de letra e interlineado.

Es cierto, como señala la recurrente, que los pliegos no prohíben la presentación de cuadros en el proyecto técnico, pero no se puede hacer uso de dicho formato para comprimir y reducir espacios de interlineado, aumentando de ese modo, de forma considerable el límite máximo de 40 páginas. Admitir tal circunstancia iría en contra del principio de igualdad entre los licitadores que han cumplido escrupulosamente las exigencias de los pliegos.

En este punto, procede traer a colación la consolidada doctrina de 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 que “*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*”.

Por consiguiente, la valoración realizada fue ajustada a Derecho, por lo que procede la desestimación del recurso.

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 de la ASOCIACIÓN DE EDUCADORES LAS ALAMEDILLAS contra el Decreto del Concejal Presidente del Distrito de Villaverde del Ayuntamiento de Madrid en fecha 6 de marzo de 2024 por el que se adjudica el Lote 1 (“programa de atención continuada a la infancia, adolescencia y familia”) del contrato “Programa de apoyo a la intervención familiar en el Distrito de Villaverde (2 lotes)”.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Levantar la suspensión para los lotes automática prevista en el artículo 53 de la LCSP para el Lote 1.

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.