



Expediente: 2/2024

ACUERDO 9/2024, de 13 febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A. frente a la valoración de su oferta en los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor en el procedimiento de adjudicación del contrato “*OB13/2023 Elaboración del inventario contable de inmovilizado del SNS-O*”, licitado por dicho organismo autónomo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó el 21 de julio de 2023 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*OB13/2023 Elaboración del inventario contable de inmovilizado del SNS-O*”.

A dicho contrato concurren los siguientes licitadores:

- INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L.
- INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A.
- CORE SOLUTIONS, S.L.
- TAXO VALORACIÓN, S.L.U.

SEGUNDO. - Con fecha 22 de agosto la Mesa de Contratación abrió el sobre A “Documentación Administrativa”, comprobando que la documentación presentada por los licitadores era conforme con la exigida en la cláusula 8 del cuadro de características del contrato.

A continuación, procedió a abrir el sobre B “Proposición relativa a criterios sometidos a juicio de valor”, encomendando su valoración y la comprobación de las prescripciones técnicas al Servicio de Tecnologías de Salud de la DGTD, al Servicio de Administración y Servicios Generales del HUN y al Servicio de Control y Análisis de Coste del SNS-O.

El 31 de octubre la Mesa de Contratación aprobó el informe de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor emitido el 26 de octubre, otorgando las siguientes puntuaciones totales:

- INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L.: 48 puntos
- INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A.: 27,5 puntos
- CORE SOLUTIONS, S.L.: 25,5 puntos
- TAXO VALORACIÓN, S.L.U.: 34 puntos

Seguidamente procedió a abrir el sobre C “Proposición relativa a criterios cuantificables mediante fórmulas”, constatando que la oferta económica presentada por INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L. era anormalmente baja conforme a lo dispuesto en el pliego, por lo que acordó requerir su justificación.

Realizado el correspondiente requerimiento y presentada la documentación justificativa por parte de dicha empresa, la Mesa de Contratación acordó con fecha 14 de diciembre su exclusión por no haber justificado correctamente la viabilidad de la oferta presentada.

También con fecha 14 de diciembre, la Mesa de Contratación atribuyó las puntuaciones correspondientes al sobre C, siendo estas las siguientes:

- INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A.: 35,07 puntos
- CORE SOLUTIONS, S.L.: 19,32 puntos
- TAXO VALORACIÓN, S.L.U.: 32,4 puntos

Las puntuaciones totales atribuidas a las ofertas fueron las siguientes:

- INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A.: 62,57 puntos
- CORE SOLUTIONS, S.L.: 44,82 puntos
- TAXO VALORACIÓN, S.L.U.: 66,40 puntos

Atendiendo a dicho resultado, la Mesa de Contratación acordó requerir a TAXO VALORACIÓN, S.L.U. la presentación de la documentación prevista en la cláusula 13 del pliego regulador del contrato.

El 29 de diciembre INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al acuerdo de exclusión de su oferta, que fue desestimada por el Acuerdo 5/2024, de 1 de febrero.

TERCERO. - Con fecha 19 de enero de 2024, INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la valoración de su oferta en los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor, manifestando su desacuerdo con la misma por considerar que se ha incurrido en un error al no haberse tenido en cuenta determinadas partes de su propuesta técnica.

Formula, a continuación, las siguientes alegaciones:

1ª. Señala que en la valoración del criterio quinto, en el que se valora la precisión del proceso de elaboración de la conciliación contable propuesto y su viabilidad, se han producido errores.

Alega que existe un primer error puesto que en los argumentos utilizados para justificar la asignación de puntos a cada empresa aparece la empresa Core dos veces, y no aparece Intervalor, sin perjuicio de lo cual pueden suponer que Intervalor es el segundo, por los 5 puntos otorgados.

Manifiesta que, no obstante lo anterior, que toman como un mero error de redacción, entienden que debe ser revisada la calificación otorgada a Intervalor en relación con este criterio, ya que salvo el primer argumento, los otros dos son idénticos entre los proyectos de Intervalor y Core, por lo que entienden que ha podido producirse un error a la hora de calificar el proyecto de Intervalor por confusión con el de Core, ya que en ambos casos se indica que “... *el proceso de conciliación se realiza en 4 niveles...*”, lo cual no es correcto, ya que en el proyecto presentado por Intervalor se divide en tres fases.

Señala que, a continuación, entran a analizar cada uno de los puntos contenidos en la valoración de este criterio que, entienden, deberían ser revisados:

1.1 No proponen cual ha de ser la información suministrada por el SNS-O

Alega que, muy al contrario, en la página 13 de su propuesta, identificada como Punto 1. Planificación, adjuntan la siguiente información:

“... En la fase inicial de planificación y programación se repartirá el trabajo en hitos, en cada uno de los cuales se definirá el trabajo a reportar por la empresa.

Asimismo, en esta fase se recogerá la información necesaria para la realización del proyecto.

Por su parte el SNS-O proporcionará:

- Fichero contable del inmovilizado*
- Plano de las ubicaciones*
- Inventarios previos*
- Restricciones horarias para ejecutar inventario en las diferentes ubicaciones*
- Documentación necesaria para la identificación de altas, traslados y bajas: certificaciones, albaranes, actas de recepción provisional, así como cualquier otra información que pueda resultar de utilidad.”*

Entienden que, por lo tanto, puede existir un error en la calificación obtenida, puesto que en el proyecto se expone claramente la información que debe ser suministrada por el SNS-O.

1.2 No explica el método de transformación de la información contable aportada por el SNS-O para adaptarla a las necesidades del proceso de conciliación

Alega que en ninguna parte del pliego se especifica que haya que aportar “*una explicación del método de transformación de la información contable aportada*”. Alega que, en cualquier caso, en base a su amplia experiencia en esta fase del proyecto, consideran que este punto queda claramente explicado en el punto 4.B de la página 22 de su propuesta, donde detallan la transformación de los registros en cada una de las situaciones posibles:

- *“Activos sin cambios*

Situación referida a los elementos que han sido conciliados directamente sin que se produzca ningún cambio en los datos contables (clase, n° de inmovilizado, etc.)

- *Activos reagrupados*

Se trata de reagrupar en un solo activo sin subnúmeros aquellos elementos de las distintas clases de construcciones que, perteneciendo al mismo activo tienen varios números o subnúmeros de inmovilizado.

- *Activos segregados*

Un activo se divide o segrega en varios activos con el mismo número de inmovilizado y varios subnúmeros. Esto ocurre en el caso de la activación con un solo número de un expediente que ampara varios conceptos, como puede ser la construcción de un edificio que incluya instalaciones, mobiliario y otros elementos.

- *Cambios de clase*

Se contemplan aquellos activos en los que la clase no está correctamente imputada

- *Activos fuera de uso*

Se detallan aquellos activos que, aun existiendo físicamente, se encuentran sin uso actualmente.

- *Activos a dar de baja*

Son los activos que existen contabilidad y físicamente no existen.

- *Activos aflorados*

Situación que se refiere a aquellos elementos que se inventariaron y no se han podido detectar en contabilidad por no haber sido activados.”

Manifiesta que, según su criterio, la información contable aportada no siempre se debe transformar, sino que es la herramienta/recurso necesario para que, junto al inventario físico, puedan realizar un exhaustivo trabajo de comparar ambos informes (información contable obtenida e inventario físico obtenido tras el trabajo de campo). Esta fase del proyecto, de la que tienen más de 35 años de experiencia y que han puesto en práctica en empresas, públicas y privadas, nacionales e internacionales, queda ampliamente explicada en el punto 4 Conciliación Contable, que se inicia en la página 21 de su propuesta:

“...4. B. Metodología de conciliación

La metodología de la conciliación contable ha de tener en cuenta las consideraciones actualmente existentes en la gestión del Inmovilizado y que se detallan a continuación...”

1.3 Establece el proceso de conciliación contable en cuatro niveles de detalle de identificación y valoración, pero no establece ninguna fase para la valoración y datación de aquellos activos que no hayan podido ser conciliados de manera más exacta en fases anteriores, esto último es importante ya que muchos de los activos a inventariar tienen mucha antigüedad (con difícil encaje en la información aportada por el SNS-O) o pertenecen a tipologías donde no se exige una conciliación contable exacta

Señala, en primer lugar, que Intervalor propone el proceso de conciliación en 3 fases y no en cuatro niveles, por lo que entienden que no se refiere a su propuesta si no a la de la empresa Core, con la que creen que se ha podido producir una confusión.

Alega que, precisamente, su amplia experiencia les aporta la capacidad de afrontar las situaciones de irregularidad que se presentan normalmente en las empresas y es precisamente esto, el tratamiento de aquellos activos que “*no hayan podido ser conciliados de manera más exacta en fases anteriores*”, lo que tratan con detalle en la página 24, punto fase 2:

“... 2ª fase

Todos los elementos que no han podido ser conciliados en la primera fase pasan a una segunda fase, en donde se realizan nuevas búsquedas concretas basadas fundamentalmente en la comparación de las descripciones, tipo de activo y centro de coste...”

2ª. Señala que en la valoración del criterio sexto, en el que se valora la experiencia y formación de los recursos humanos asignados, se han producido errores.

Manifiesta que la siguiente afirmación del informe de valoración no se corresponde con la información suministrada en su proyecto: “... *Solamente una persona del equipo tiene el perfil de trabajo adecuado para la realización de la conciliación contable, presenta experiencia en la realización de conciliación contable en inventarios de inmovilizado...*”.

Alega que todos los técnicos que presentan acreditan amplia experiencia en la materia y así lo expresan en todos los curriculums, experiencia en Inventarios y en Gestión de Inmovilizado o activos (Gestión de inmovilizado incluye activaciones contables, amortizaciones, clasificación de cuentas, conciliación físico-contable, clasificación de activos de Capex o proyectos, y cualquier otra gestión relacionada con activos).

Igualmente, manifiesta que se incurre en error al valorar la experiencia de los trabajadores propuestos con las administraciones públicas cuando indica que “... *No presenta experiencia en trabajos para administraciones públicas, regidas por sistemas de contabilidad presupuestaria...*”.

Alega que todos los técnicos presentados tienen experiencia en trabajos para la administración pública regida por sistemas de contabilidad presupuestaria y así queda reflejado en los currículums aportados, recordando dichos perfiles.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se considere la revisión de la asignación de puntos y las valoraciones de los criterios indicados.

CUARTO. - Con fecha 19 de enero se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 24 de enero, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 29 de enero el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones donde se solicita la desestimación de la reclamación, adjuntando un informe emitido por el Jefe del Servicio de Control y Análisis de la Gestión Económica del SNS-O, donde, según se señala, se da respuesta detallada a cada uno de los argumentos contenidos en la reclamación, concluyendo que la puntuación otorgada a Intervalor es correcta, se adecúa a la calidad de la oferta presentada y es conforme con lo previsto en el pliego regulador.

El contenido del citado informe es, sucintamente, el siguiente:

1ª. Señala que es cierto que existe un error tipográfico al iniciar el párrafo, donde debería haberse nombrado a Intervalor en vez de a Core, tal y como se alega. Manifiesta que, sin embargo, dicho error no supone un impedimento para conocer la valoración de cada empresa, ya que al estar perfectamente definida la puntuación y relacionada con la explicación de cada una, en orden, cualquier lector es capaz de identificar de qué empresa se trata, como bien admite Intervalor en su reclamación.

Alega que Intervalor comete un error al interpretar que los argumentos 2 y 3 son idénticos, ya que, si bien es cierto que el punto 3 se ha valorado de la misma manera en ambas empresas, tanto el 1 como el 2 se diferencian claramente.

Señala que al tratar de mantener la estructura de valoración del informe se ha cometido otro error tipográfico, son 3 niveles. Sin embargo, en el contexto de falta de concreción en lo realmente relevante en este apartado, el número de niveles del proceso de conciliación no afecta al resultado final, tal y como se describe en el informe de valoración: *“Establecimiento del proceso de valoración y datación de aquellos activos que no hayan podido ser conciliados de manera exacta en fases anteriores, siendo esto muy importante, ya que muchos activos a inventariar tienen mucha antigüedad (con difícil encaje en la información aportada por el SNS-O) o perteneciente a tipologías donde no se exige una conciliación contable exacta”*.

Por tanto, como se indica en el informe, lo importante era el proceso de valoración y datación de los activos sin conciliación exacta.

1.1 Señala que en el informe de valoración se tuvo en cuenta el valor añadido de la oferta respecto de las prescripciones técnicas, donde ya se establece la aportación por parte del SNS-O de información contable de los activos. Por lo tanto, lo descrito en la página 13 de la oferta de Intervalor no aporta ningún valor extra, tal y como se describe a continuación:

- Fichero contable del inmovilizado

No es más concreto y detallado que lo especificado en las prescripciones técnicas, por lo que no se ha tenido en cuenta.

- Plano de las ubicaciones

Como pasa en el caso anterior, está especificado en las prescripciones técnicas. Además, no tiene ninguna relevancia en el proceso de conciliación contable, solamente en el proceso de inventariado, que no se valora en este apartado.

- Inventarios previos

Ya se indica en la consulta preliminar de mercado (incluida en la documentación de la licitación) que no existen inventarios previos.

- Restricciones horarias para ejecutar inventario en las diferentes ubicaciones

No tiene ninguna relevancia en el proceso de conciliación contable, solamente en el proceso de inventariado, que no se valora en este apartado.

- Documentación necesaria para la identificación de altas, traslados y bajas: certificaciones, albaranes, actas de recepción provisional, así como cualquier otra información que pueda resultar de utilidad

No es más concreto y detallado que lo especificado en las prescripciones técnicas, por lo que no se ha tenido en cuenta. Además, la identificación de altas, traslados y bajas forma parte de la fase de tramitación de bajas, no de la fase de conciliación contable.

1.2 Alega que el conjunto de información aportada en la oferta no es valorable, ya que no explica el método de transformación de la información contable aportada por el SNS-O para adaptarla a las necesidades del proceso de conciliación, es meramente un conjunto de definiciones genéricas, no una metodología de trabajo.

Además, indica que *“la información contable aportada no siempre se debe transformar, sino que es la herramienta/recurso necesario”*, luego admiten que debe

haber una metodología de transformación, ya que afirman que hay parte de la información aportada que sí ha de ser objeto de transformación.

Señala que finaliza su alegación mencionando el apartado 4.B de su oferta en el que indican que hay ciertas consideraciones a tener en cuenta en la metodología de la conciliación contable, sin embargo, las omiten en su escrito de alegaciones, lo cual se debe a que son consideraciones del todo genéricas, cuya exposición en este escrito sacaría a la luz la falta de concreción en la explicación del método de transformación de la información contable.

Respecto de que *“no se especifica en ninguna parte del pliego que haya que aportar una explicación del método de transformación de la información contable aportada”*, señala que el criterio de valoración respecto del que Intervalor está presentando alegaciones está escrito en el cuadro de características del pliego regulador de la siguiente manera: *“Se valorará la precisión del proceso de elaboración de la conciliación contable propuesto y su viabilidad”*. Por lo tanto, la precisión del proceso viene directamente ligada al método de transformación de la información contable, al tratarse de una parte básica de la misma, por lo que no cabe otra opción que entender que, a mayor calidad y detalle en la descripción de los procesos, mayor será la puntuación obtenida.

1.3 Manifiesta que lo único que está aportando Intervalor es algo que ha de ser empleado en la fase de conciliación exacta, requerida en el presente contrato, por lo que no aporta ninguna metodología para elementos de inmovilizado en los que no existe la obligatoriedad de conciliación contable exacta, tal y como se establece en los pliegos. Es decir, en esta fase 2 repiten lo que deberían haber hecho con anterioridad, sin aportar una solución objetiva para los activos que pasan a la fase 2 (no objeto de conciliación exacta).

2ª. Señala que, a modo de resumen de la parte de la oferta presentada por Intervalor que afecta a la valoración del criterio de valoración *“Se valorará la experiencia y formación de los recursos humanos asignados”*, se ha preparado una tabla

resumen de los CV de las personas que propone la reclamante para la realización de los trabajos, que se ha dividido en las mismas secciones en las que se dividen los CV presentados y en la que puede apreciarse la formación y experiencia de los técnicos.

Manifiesta que se considera la experiencia en valoración y gestión de inmovilizado como experiencia en conciliación contable -diferente a la experiencia en inventario y gestión de inmovilizado-, valorando en mayor medida que ésta lo haya sido en administraciones públicas con sistemas de contabilidad pública, dado que el inventario a conciliar es el correspondiente al SNS-O.

Señala que se considera que es formación adecuada aquella que implica conocimientos en materia de contabilidad, ya que se ha de realizar un trabajo de conciliación contable, donde es imprescindible tener conocimiento de los principios que rigen la contabilidad pública. Concretamente, se ha tenido en cuenta la formación relacionada con la economía, las ciencias empresariales o la administración.

Indica que, como puede apreciarse, sólo uno de los técnicos, G.V., cuenta con la formación adecuada para la realización de la conciliación contable.

Alega que, por otro lado, de los dos únicos técnicos que, según se afirma, tienen experiencia en valoración y gestión de inmovilizado, la oferta indica que V.P. *“Ha intervenido en proyectos valoración y de gestión de activos (inventario, etiquetado, valoración, conciliación contable y carga informática en SAP)”* y que A.M. *“Ha colaborado en diversos proyectos de valoración de bienes inmuebles. Ha intervenido en proyectos de gestión de activos (inventario, etiquetado, valoración y conciliación contable)”*. Por tanto, no se especifica si los trabajos de conciliación han sido realizados con sistemas de contabilidad pública. Es decir, Intervallor no acredita la realización de conciliación contable para administraciones públicas con sistemas de contabilidad presupuestaria.

Señala que, en cuanto a la formación de estos dos técnicos, uno no tiene ningún tipo de formación y el otro no dispone de formación relacionada con la conciliación contable.

Por lo que se refiere a la experiencia en administraciones públicas que se menciona en la reclamación, se trata de experiencia “en inventario y gestión de inmovilizado”, que es diferente de la experiencia en conciliación contable o “experiencia en valoración y gestión de inmovilizado”, y se valora en otro apartado, por lo que no ha sido tenida en cuenta en la valoración de éste.

El informe concluye señalando que la puntuación otorgada Intervvalor es correcta y se adecúa a la calidad de la oferta presentada.

QUINTO. - El 30 de enero se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas al objeto de que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, no habiéndose formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - El SNS-O es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Salud, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, conforme al artículo 122.2 de dicha ley foral.

SEGUNDO. - La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

TERCERO. - La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

CUARTO. - La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO. - Alega la reclamante, tal y como se ha expuesto en el apartado correspondiente a los antecedentes de hecho del presente Acuerdo al que nos remitimos, que la valoración de su oferta en lo que a determinados criterios de adjudicación cualitativos se refiere es errónea, interesando su revisión; oponiéndose el órgano de contratación, sosteniendo la corrección de la valoración otorgada y su adecuación a lo previsto en el pliego.

Delimitada en tales términos la cuestión planteada y teniendo en cuenta que el objeto del debate planteado no es otro que la aplicación de uno de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, procede traer a colación, en primer término, la reiterada doctrina de este Tribunal relativa a la consideración del pliego como ley del contrato, de donde deriva el carácter vinculante de sus determinaciones para las partes, también por lo que ahora interesa, respecto a lo que prevea para la valoración de las ofertas. Así, en nuestro Acuerdo 39/2023, de 31 de mayo, indicamos que *“Expuestas de manera sucinta las posiciones de las partes, y con carácter previo al análisis de las concretas cláusulas del pliego relacionadas con la cuestión debatida, obligado es recordar la doctrina contenida, entre otros muchos, en nuestro Acuerdo 97/2021, de 29 de septiembre, y recogida de forma reiterada por la jurisprudencia – por todas, Sentencias 445/2021, de 30 de diciembre y 213/2022, de 6 de julio, de la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra – relativa a que dicho documento contractual constituye la ley del contrato a la que deben sujetarse las personas licitadoras, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación, auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación pues es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir;*

carácter que deriva del artículo 53.1 de la LFCP que establece que “Las proposiciones, que comprenden tanto la oferta técnica, si la hubiera, como la oferta económica, deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna”.

Carácter vinculante del que deriva, como también hemos señalado de manera reiterada, que de no haber sido los pliegos impugnados en tiempo y forma y anulada alguna de sus cláusulas, deben ser aplicadas todas ellas en su integridad, sin perjuicio de la facultad que cabe a este Tribunal de dejar sin efecto las que sean nulas de pleno derecho. Y que, en lo que ahora interesa, determina la necesaria observancia de las reglas de valoración de los distintos criterios de adjudicación en él fijados, resultando vedado apartarse o aplicar fórmulas distintas a las previstas en el mismo. Pues tampoco podemos olvidar que si bien los poderes adjudicadores ostentan, en un primer momento, un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios que han de reunir los que concurran a la licitación así como en la determinación de la puntuación atribuible a cada uno de aquellos, lo cierto es que, como afirma el Tribunal Supremo en Sentencias de 28 de junio de 2004 y de 24 de enero de 2006, “no acontece lo propio con la asignación particularizada a cada uno de los concursantes a la vista de la documentación presentada. En esta segunda fase la administración debe respetar absolutamente las reglas que ella estableció en el correspondiente pliego. Es incontestable que en materia de concursos el pliego de condiciones se constituye en la ley del concurso”; resultando así que, si bien es el poder adjudicador el competente para interpretar el modo adecuado de aplicar los criterios de adjudicación, la Mesa de Contratación debe estar en el otorgamiento de puntuaciones conforme al tenor del condicionado, pues el principio de igualdad de trato, como apunta la Sentencia del TJUE de 12 de marzo de 2008 (Evropaïki Dynamiki. T-345/03) exige que los licitadores se hallen en pie de igualdad tanto en el momento de presentar su oferta como al ser valoradas por la entidad adjudicadora.”

De igual modo, debemos recordar la doctrina general también reiteradamente expuesta por este Tribunal sobre el alcance y los límites de la discrecionalidad técnica que ampara a la Mesa de Contratación para aplicar los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor o cualitativos – por todos, Acuerdo 14/2023, de 2 de febrero -. Doctrina

en cuya virtud dicho órgano goza de un margen para la aplicación de tales criterios, no siendo revisable por este Tribunal lo referido a los juicios técnicos, pero sí ciertos límites generales de la actividad discrecional, como son la competencia del órgano, el respeto al procedimiento establecido y a los hechos determinantes de la decisión, o la adecuación al fin perseguido y a los principios generales del derecho, especialmente, los de igualdad de trato y no discriminación y la interdicción de la arbitrariedad. Asimismo, como bien recuerda entre otras la Resolución 147/2019, de 13 de septiembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el ejercicio de esta potestad discrecional debe respetar su fondo reglado, tal y como éste se deduzca de la descripción del criterio de adjudicación y de las prescripciones técnicas.

Derivado de lo anterior, también hemos señalado de manera reiterada que los informes técnicos de valoración están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Así como que el contenido mínimo que debe satisfacer la motivación de la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, debe dar razón del proceso lógico que ha llevado a la adopción de la decisión, de tal modo que pueda ser revisada mediante la interposición de un recurso debidamente fundado y facilitar el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica, de forma que, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012, ésta en síntesis debe expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás.

Consecuencia de todo lo anterior, es que la función de este Tribunal en relación con la impugnación de las valoraciones otorgadas a las distintas propuestas no es

suplantar el acierto técnico en dicha valoración, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con el pliego y suficientemente motivada; quedando fuera de este limitado control posible aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador y no estén sustentadas con un posible error manifiesto. Pues, como expone la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 24 de febrero, de 2016, *“al tratarse de un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, sólo puede ser formulado por un órgano especializado, de tal modo que la revisión de la valoración realizada por el órgano previsto para resolver el concurso sólo puede hacerse cuando los errores o defectos en la valoración, primero, sean ostensibles y manifiestos, y, segundo, no exijan conocimientos técnicos (Cf. STS 29 junio 2005). Pudiendo añadir nosotros que dichos errores "ostensibles, manifiestos y cuya valoración no exija conocimientos técnicos" han de ser, además, relevantes”*. Exigiéndose, a estos efectos, la aportación por parte de quien reclama de prueba suficiente que desvirtúe la presunción de acierto del informe técnico, acreditando, como señala la Sentencia 213/2022, de 6 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, un mínimo indicio de error, irracionalidad o arbitrariedad en la misma o contrariedad a la lógica.

Y todo ello sin perder de vista que tal y como pusimos de manifiesto en nuestro Acuerdo 53/2023, de 27 de julio, con cita de la Resolución 319/2023, de 13 de junio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que, por sus características, no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables; pues la esencia de esta tipología de criterios de adjudicación estriba precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis.

SEXTO.- Expuesta la doctrina sobre la cuestión sometida a nuestra consideración, procede su aplicación al concreto supuesto planteado, y ello partiendo, como hemos señalado anteriormente, de que la cláusula décima del pliego regulador - que no ha sido objeto de impugnación y, por tanto, ha devenido consentido y firme - entre los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, contempla el que ha

suscitado la controversia, y lo hace en los siguientes términos: *“Calidad del método para la elaboración de la conciliación contable: para la evaluación del método de conciliación contable, los licitadores deberán incluir un plan detallado donde se describirá todo el proceso, con sus fases y los recursos asignados. Se puntuará en base a los siguientes criterios:*

- Se valorará la aplicabilidad y utilidad de cualquier incremento en la información contable presente en los resultados, respecto de los mínimos exigidos en el Anexo VII: 5 puntos.

- Se valorará la precisión del proceso de elaboración de la conciliación contable propuesto y su viabilidad: 14 puntos.

- Se valorará la experiencia y formación de los recursos humanos asignados: 3 puntos.

- Se valorará el desarrollo de los recursos tecnológicos destinados: 3 puntos”.

Concretamente, se cuestiona la valoración otorgada en los subcriterios segundo y tercero de los indicados. A cuyos efectos la cláusula 8.2 del cuadro de características señala que en el sobre B (Proposición relativa a criterios sometidos a juicio de valor) a presentar por los licitadores, debía incluirse, entre otra, *“Toda la documentación relativa a las características técnicas necesarias para valorar los criterios sometidos a juicio de valor establecidos en el apartado 10 del presente Cuadro de Características”.*

Dicho lo anterior, y a los efectos de facilitar el análisis de los motivos de impugnación alegados, debemos resaltar, que el objeto del contrato es la elaboración del inventario contable de inmovilizado del SNS-O; especificándose en el Anexo VII “Criterios mínimos”, que *“Para la realización del inventario contable deberán llevarse a cabo las siguientes prestaciones:*

A. Identificación de los activos existentes en todas las propiedades del SNS-O durante el plazo de ejecución del mismo, incluyendo todos los activos que se adquieran en el periodo en el que se esté realizando el inventario en cada centro.

B. Conciliación contable de todos los activos y su actualización en los sistemas de información disponibles en el SNS-O.

C. Valoración individual de los activos que no cuenten con un expediente contable o factura asociada que permita su identificación.

D. Tramitación de toda la documentación y medios necesarios para llevar a cabo la baja de activos, incluyendo su traslado a un gestor autorizado o a la zona de almacenamiento designada, previo acuerdo con la Unidad Gestora”. Añadiendo que el contrato constará de las siguientes fases: planificación, actualización del catálogo de localizaciones, identificación de los activos, conciliación contable, carga de datos en los sistemas de gestión del SNS-O, tramitación de bajas y entregables/hitos; describiendo a continuación, el contenido de cada una de ellas.

Realizada la anterior precisión, entrando ya en el primero de los aspectos cuestionados, y salvado el error material reconocido por la entidad contratante en lo que se refiere a la denominación de la licitadora, el informe técnico de valoración, de los catorce puntos que el pliego atribuye a este criterio le otorga cinco, indicando que *“presenta un proceso de elaboración de la conciliación preciso y viable, de acuerdo a los siguientes puntos:*

- 1.- No propone cual ha de ser la información suministrada por el SNS-O.*
- 2.- No Explica el método de transformación de la información contable aportada por el SNS-O para adaptarla a las necesidades del proceso de conciliación.*
- 3.- Establece el proceso de conciliación contable en cuatro niveles de detalle de identificación y valoración, pero no establece ninguna fase para la valoración y datación de aquellos activos que no hayan podido ser conciliados de manera más exacta en fases anteriores, esto último es importante, ya que muchos de los activos a inventariar tienen mucha antigüedad (con difícil encaje en la información aportada por el SNS-O) o pertenecen a tipologías donde no se exige una conciliación contable exacta. Obtiene 5,0 puntos.”*

De forma previa a entrar al análisis de las concretas discrepancias que la reclamante alega en relación con la valoración otorgada, conviene precisar que, como aclara el órgano de contratación en el informe de alegaciones remitido a este Tribunal, no ha habido al efectuar la valoración confusión alguna entre los proyectos presentados por la reclamante y por Core, pues la valoración del apartado segundo no es igual en ambas, toda vez que mientras respecto de la oferta de Intervalor se señala que no explica el método de transformación de la información contable, sobre la otra oferta se

especifica que “no lo explica de manera precisa”; de ahí la diferente valoración otorgada. Indicando, asimismo, que la afirmación contenida en el informe de que en la oferta de la reclamante el proceso de conciliación se realiza en cuatro niveles, cuando en realidad su proyecto se divide en tres fases obedece a un error tipográfico que carece de trascendencia pues, como se desprende del propio informe, lo relevante a efectos de la valoración de las ofertas no es tanto el número de niveles del proceso de conciliación, sino el establecimiento del proceso de valoración y datación de aquellos activos que no hayan podido ser conciliados de manera exacta en fases anteriores.

Dicho lo anterior, procede analizar las concretas alegaciones formuladas por la reclamante a los efectos de fundamentar los errores en la valoración técnica otorgada a su oferta.

Comienza la reclamante señalando que el informe de valoración yerra al afirmar que no propone cuál ha de ser la información suministrada por el SNS-O, pues tal información se contiene en la página 13 de su propuesta, donde en relación con la fase inicial de planificación y programación señala que “*se recogerá la información necesaria para la realización del proyecto.*”

Por su parte el SNS-O proporcionará:

- *Fichero contable del inmovilizado*
- *Plano de las ubicaciones*
- *Inventarios previos*
- *Restricciones horarias para ejecutar inventario en las diferentes ubicaciones*
- *Documentación necesaria para la identificación de altas, traslados y bajas: certificaciones, albaranes, actas de recepción provisional, así como cualquier otra información que pueda resultar de utilidad”.*

El criterio de adjudicación al que se refieren los aspectos que la reclamante cuestiona valora, conforme al pliego, la calidad del método para la elaboración de la conciliación contable; siendo ésta una de las diferentes fases que comprende el contrato, concretamente aquella en la que el adjudicatario debe asociar a cada uno de los activos

identificados en la fase anterior (fase de identificación de activos) el valor contable que se desprenda de la información contable aportada por el SNS-O.

Siendo esto así la alegación en estos términos formulada no puede tener favorable acogida pues no cabe advertir error en la apreciación en tal sentido contenida en el informe técnico, toda vez que la información a la que apela la reclamante no se corresponde con la relacionada con la fase del contrato a la que se refiere este criterio de adjudicación.

Efectivamente, como bien apunta el órgano de contratación la información a estos efectos indicada en la oferta de la reclamante se corresponde con la que el Anexo VII “criterios mínimos” del pliego regulador recoge en la fase de planificación, donde tras señalar que en esta fase se trata de definir con la máxima precisión y concreción la metodología de los trabajos de campo y conciliación contable, se indica expresamente que el SNS-O dispone de un listado con las categorías de los activos inventariables, las tipologías de los mismos, un catálogo de localizaciones, la información de los expedientes de contratación o facturas relacionadas con los activos; información que comprende parte de la referida en la propuesta (que denomina fichero contable del inmovilizado, plano de ubicaciones y certificaciones, albaranes, actas de recepción provisional) que por venir ya prevista en el pliego su aportación al adjudicatario no puede ser tenida en cuenta en lo que a la valoración de los criterios de adjudicación se refiere. Tampoco puede serlo la relativa a los inventarios previos que prevé la propuesta, cuando lo cierto es que en la documentación de la licitación, concretamente en Anexo XII “consulta preliminar” ya se indica que no existen por cuanto se trata del primer inventario del SNS-O; al igual que sucede con la información relativa a las restricciones horarias para ejecutar el inventario en las diferentes ubicaciones, pues como señala el órgano de contratación esta información se corresponde con la fase de inventariado y no con la de conciliación contable.

Sostiene también la reclamante que el informe de valoración adolece de un error cuando indica que la parte de la propuesta relativa al proceso de conciliación contable no explica el método de transformación de la información contable aportada por el

SNS-O para adaptarla a las necesidades del proceso de conciliación; y ello con fundamento en que tal explicación, sin perjuicio de que el pliego no la exige, se contiene en las páginas 21 y 22 de su propuesta. Argumento que no puede prosperar.

Basta acudir a la descripción que el pliego contiene respecto a los aspectos que son objeto de valoración en este apartado para comprobar que, en contra de lo alegado, su aplicación exige incorporar en la oferta la explicación del método propuesto para la transformación de la información contable, pues precisamente dicho documento contractual indica expresamente que *“Se valorará la precisión del proceso de elaboración de la conciliación contable propuesto y su viabilidad”*; de dónde únicamente cabe colegir que la oferta debe describir el proceso propuesto pues de otro modo sería imposible valorar su precisión.

Y basta acudir a la propuesta de la reclamante para concluir que el informe de valoración acierta cuando señala que no explica el método de transformación de la información contable aportada por el SNS-O para adaptarla a las necesidades del proceso de conciliación, pues sobre este particular se limita a señalar en su página 25 que se presentarán al órgano de contratación informes borradores relacionando los bienes que se encuentran en una serie de situaciones, definiendo a continuación los mismos; lo que en modo alguno constituye la explicación sobre el concreto método de transformación de la información contable propuesto, que es de lo que se trata.

Igual suerte debe correr la alegación relativa a la discrepancia en lo que se refiere a la omisión en la propuesta de la fase de valoración y datación de aquellos activos que no hayan podido ser conciliados de manera más exacta en fases anteriores, pues si acudimos a la parte de la propuesta donde la reclamante señala que tal aspecto se trata con detalle (página 24 de la propuesta), se puede comprobar que se limita a señalar que *“Todos los elementos que no han podido ser conciliados en la primera fase pasan a una segunda fase, en donde se realizan nuevas búsquedas concretas y basadas fundamentalmente en la comparación de las descripciones, tipo de activo y centro de coste”*. Asistiendo por tanto nuevamente la razón al órgano de contratación, pues tal

indicación resulta claramente insuficiente toda vez que, como afirma el informe de valoración, no incorpora ninguna metodología para la gestión de dichos activos.

Tal y como hemos expuesto, también cuestiona la reclamante la valoración otorgada en el apartado de este mismo criterio relativo a la calidad del método para la elaboración de la conciliación contable correspondiente a la experiencia y formación de los recursos humanos asignados, donde ha obtenido un punto de los tres que como máximo prevé el pliego.

El informe de valoración motiva la puntuación asignada en que *“presenta un equipo de trabajo correcto. solamente una persona del equipo tiene el perfil de trabajo adecuado para la realización de la conciliación contable, presenta experiencia en la realización de conciliación contable en inventarios de inmovilizado. No presenta experiencia en trabajos para administraciones públicas, regidas por sistemas de contabilidad presupuestaria. Presenta un perfil adecuado sin hacer referencia experiencia con administraciones públicas. Obtiene 1 punto”*.

Al respecto, sostiene la reclamante que la puntuación asignada es errónea puesto que todos los técnicos, como consta en sus curriculum, acreditan amplia experiencia en inventarios y en gestión de inmovilizado y activos, teniendo todos ellos experiencia en trabajos para la administración pública regida por sistemas de contabilidad presupuestaria.

Por su parte, opone el órgano de contratación que en este apartado la experiencia que se valora es la de valoración y gestión de inmovilizado, diferente a la experiencia en inventario y gestión de inmovilizado; premisa que entendemos razonable en atención la fase de conciliación contable a la que se refiere este criterio de adjudicación y que aparece reforzada por el hecho de que en el criterio correspondiente a la calidad del plan de actuación para las fases 2 y 3 es donde se valora la experiencia en inventarios del personal asignado. También en atención al objeto de los trabajos que se corresponden con esta fase, entendemos razonable que la formación que se considere adecuada sea aquella que implique conocimientos en materia de contabilidad.

Pues bien, volviendo a la propuesta formulada, concretamente al examen de los curriculums del personal propuesto (páginas 33 a 36) se puede verificar que, como apunta el órgano de contratación en su informe de alegaciones en la línea de lo manifestado en el informe técnico de valoración, de un lado, en lo que a la valoración del aspecto relativo a la experiencia del personal, sólo respecto de dos de los técnicos propuestos que cuentan con experiencia en valoración y gestión de inmovilizado se especifica que su experiencia comprende trabajos de conciliación contable, pero no si han sido realizados con sistemas de contabilidad pública; y de otro, en lo que a la valoración de la formación se refiere, sólo de uno de ellos se indica que cuenta con la formación idónea para la realización de la conciliación contable – ciencias empresariales –, pues el resto cuentan con formación en arquitectura, ingeniería y área audiovisual.

Así pues, y recapitulando, debemos concluir que la reclamante no ha acreditado siquiera la concurrencia en el informe de valoración de su propuesta de los errores alegados, no habiendo desvirtuado, por tanto, la presunción de acierto de la que está revestida dicho informe; motivo por el cual no podemos sino confirmar su adecuación a derecho y, con ello, la desestimación de la reclamación interpuesta.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A. frente a la valoración de su oferta en los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor en el

procedimiento de adjudicación del contrato “*OB13/2023 Elaboración del inventario contable de inmovilizado del SNS-O*”, licitado por dicho organismo autónomo.

2º. Notificar este acuerdo a INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 13 de febrero de 2024. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada.