RECURSO 35/2025
RESOLUCIÓN 54/2025

Resolución 54/2025, de 3 de abril, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación nº 35/2025 interpuesto por Diaverum Servicios Renales, S.L., contra la adjudicación del Lote 2 del contrato de servicio de hemodiálisis en centro extrahospitalario en la provincia de León, expediente 2020014598; 136/2024.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Por la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León se ha tramitado el procedimiento de contratación, mediante procedimiento abierto, del servicio de hemodiálisis en centro extrahospitalario para los pacientes de la provincia de León a los que la Gerencia Regional de Salud tenga la obligación de proporcionar asistencia, expediente 2020014598; 136/2024.

El contrato se divide en tres lotes (León, Astorga y El Bierzo).

Segundo.- El 31 de julio de 2024 el director Económico, Presupuestario y Financiero aprobó el expediente de contratación, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) y dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación del citado contrato de servicios, publicándose el anuncio de licitación y los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 4 de agosto de 2024 y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DUE) al día siguiente.

Finalizado el plazo de presentación de proposiciones, han presentado oferta a los tres lotes dos empresas: Diaverum Servicios Renales, S.L. (en adelante, DIAVERUM) y Fresenius Medical Care Services Castilla y León, S.L. (en adelante, FME).

Tercero.- El 11 de febrero de 2025 el presidente de la Gerencia Regional de Salud dictó resolución de adjudicación del contrato para la prestación del servicio de hemodiálisis a pacientes de la provincia de León. En la misma, se adjudican los lotes 1 (León) y 2 (Astorga) a la empresa FME y el

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Lote 3 (El Bierzo) a la empresa DIAVERUM. En la misma fecha, la adjudicación es notificada a las empresas licitadoras y se publica en la PCSP.

Cuarto.- El 4 de marzo de 2025 D. yyy, actuando en representación de DIAVERUM, interpone recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación del Lote 2: Astorga, del contrato de servicios licitado.

Según la recurrente, la oferta de FME al Lote 2 debería haber sido excluida por no haber aportado la documentación preceptiva, relativa a la oferta técnica, exigida por el apartado 21.1.1 del PCAP, consistente en una declaración responsable de compromiso de disponibilidad del centro ofertado, en el plazo ofertado en el caso de ser adjudicatario, que debía incluirse en el sobre de criterios dependientes de un juicio de valor. Expone que la adjudicataria ha aportado en la oferta del Lote 2: Astorga, una declaración responsable relativa a un centro distinto, el correspondiente a León, que es el Lote 1, por lo que debió ser excluida de la licitación. Además, considera que se trata de una que omisión insubsanable porque afecta a la oferta técnica y la subsanación supondría una modificación de la misma contraria al principio de igualdad de trato de los licitadores. En base a lo expuesto, solicita que se anule la adjudicación y se ordene la exclusión de la oferta presentada por FME y la adjudicación del Lote 2 a la recurrente.

Quinto.- Se ha recibido en este Tribunal el expediente y los informes del Servicio de acción concertada y del Servicio de contratación de la Gerencia Regional de Salud, de 14 y 16 de marzo de 2025, respectivamente. El órgano de contratación se opone a la estimación del recurso, considerando que de la documentación presentada por FME no se deduce un incumplimiento expreso y claro de los pliegos de la licitación y el equipo técnico evaluador de los criterios dependientes de un juicio de valor, en ningún momento tuvo dudas que precisaran de la solicitud de aclaraciones por la mesa de contratación.

Sexto.- Se ha acordado dar traslado del recurso al resto de licitadores para que puedan formular alegaciones. El 21 de marzo de 2025 la adjudicataria FME presenta alegaciones en las que solicita la desestimación del recurso contra la adjudicación del Lote 2, considerando que su oferta técnica, teniendo en cuenta los planos aportados, el cronograma y la memoria, es clara en cuanto a la oferta de un centro concreto en la localidad de Astorga y que la referencia a clínica de León, en la declaración responsable de disponibilidad del centro, si se considera errónea, es subsanable, puesto que su corrección o subsanación no supondría una modificación del centro ofertado. Además, expone que puede disponer del centro, ya que es la contratista que está

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

prestando actualmente el servicio en el centro ofertado, aportando la resolución de adjudicación (expediente de contratación 1/2017) y los justificantes de pago del IBI de 2024.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- De conformidad con lo previsto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León resolver los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan frente a los contratos y los actos que sean susceptibles de impugnación por esta vía especial. La competencia de este Tribunal viene determinada también por el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- El acto contra el que se recurre es el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado (21.549.998,46 euros) supera el umbral de 100.000 euros, por lo que es un acto recurrible de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1.a) y 2 c) del artículo 44 de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de 15 días hábiles, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

3º. La recurrente está legitimada para recurrir la adjudicación, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP y se ha acreditado la representación con la que actúa.

4º.- Entrando en el fondo del asunto, la recurrente sostiene que la oferta de la adjudicataria debió ser excluida por incumplir de forma insubsanable las condiciones que, con el carácter de mínimos, establece el PCAP para la presentación de la oferta técnica y, concretamente, por no haber incluido la preceptiva declaración responsable de compromiso de disponibilidad de centro ofertado en el lote nº 2, aportando, en su lugar, una declaración responsable relativa a otro centro distinto, el correspondiente a León.

La cláusula que se considera incumplida es el apartado 21.1.2.1 del Cuadro de Características Particulares del contrato (CCP) incluido en el PCAP, que se refiere a la "documentación técnica específica exigida para licitar en

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

función del objeto del contrato y que debe incluirse en el sobre de criterios de juicios de valor". Este apartado prevé que "Los licitadores deberán aportar toda la información necesaria en una memoria técnica (…) que constará de toda la información que se exige y que permita verificar que las ofertas cumplen con las especificaciones técnicas exigidas y aportará la información que permita valorar la proposición de acuerdo con los criterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor indicados en el PCAP (…)". En particular, se indica que la memoria debe hacer referencia, entre otros aspectos, al "centro ofertado según lo exigido en el PPT: el licitador presentará una descripción del centro ofertado habilitado (…). La empresa licitadora deberá aportar una declaración responsable de compromiso de disponibilidad del centro ofertado en el plazo solicitado en caso de ser adjudicatario y el cronograma previsto para la puesta en funcionamiento". En este sentido, el apartado 8 del CCP establece el plazo máximo de uno o seis meses para el inicio de la ejecución, desde la formalización del contrato, según que el centro ofertado esté habilitado en el momento de la adjudicación o no lo esté.

El PPT regula en su cláusula 2 las condiciones mínimas que debe reunir el "Centro extrahospitalario" relativas a su ubicación, instalaciones, tratamiento del agua, almacenamiento y control de contaminantes. En particular, se exige que dicho centro se encuentre, para cada lote, en la localidad que se indica (León, Astorga, Ponferrada) o a una distancia de hasta 5 Km respecto al límite geográfico de dicha localidad. El Anexo II regula las "dependencias mínimas y características del centro".

Examinando la oferta técnica de FME, resulta que incluye en el sobre nº 2 (relativo a los criterios dependientes de un juicio de valor) de la oferta realizada al Lote nº 2, un índice de documentos entre los que incluye la memoria técnica y los anexos, tanto específicos para el Lote nº 2 como comunes para los tres lotes. Entre los anexos del Lote nº 2 incluye hasta siete anexos, refiriéndose los tres primeros al cronograma, la declaración de puesta en marcha y los planos del centro ofertado. Todos los documentos, salvo la "Declaración de puesta en marcha", que es el documento controvertido y en el que se cita expresamente la "Clínica de Diálisis de León", se refieren a la "Clínica de Diálisis de Astorga" y permiten identificar con claridad su ubicación en esta localidad (véase página 9 de la memoria técnica). La propia memoria lleva por título: "Memoria Técnica del Centro de Diálisis de Astorga" y en ella la adjudicataria manifiesta que se compromete a mantener vigente la autorización sanitaria del centro durante el tiempo que dure la ejecución del contrato, así como al cumplimiento de todos los requisitos mínimos exigidos en el PPT.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

El Servicio de contratación, en su informe al recurso, reconoce que la declaración responsable puede adolecer de poca concreción al referirse expresamente a la "Clínica de Diálisis de León", sin identificar ni incluir datos concretos de ubicación y dirección del centro ofertado. Sin embargo, considera que "ese documento [la declaración responsable] es parte del conjunto de documentación de este sobre de criterios [de juicio de valor] y que, por lo tanto, esa no concreción de datos de esta declaración se ven complementados con el resto de documentación adjuntada, cronograma y memoria donde sí se mencionan la calle y número del local ofertado en Astorga". Añade que "también debemos tener en consideración que el equipo técnico evaluador de los criterios de juicio de valor de este lote, en ningún momento tuvo dudas para solicitar la tramitación de aclaraciones por la mesa de contratación respecto del incumplimiento que plantea la empresa recurrente".

En este sentido, el Servicio de actividad concertada, que ha emitido el informe técnico de 16 de diciembre de 2024 informa que "es evidente que de la documentación e información presentada por la empresa licitadora en su conjunto queda claramente acreditada la disponibilidad del centro ofertado conforme a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato. Permite de igual forma verificar que la proposición se ajusta a los requisitos que rigen la presente licitación, sin requerir subsanación alguna".

A la vista de todo ello, el Servicio de contratación concluye que: "(…) la oferta de la empresa FME cumple con las exigencias mínimas fijadas por el órgano de contratación sin que en la misma deban considerarse defectos o incumplimientos por lo que no procede su exclusión del procedimiento de licitación dado que de la documentación de la oferta técnica no se deduce un incumplimiento expreso y claro de los pliegos de la licitación".

Efectivamente, debe concluirse que la oferta técnica de FME, considerada en su conjunto, se refiere al centro de Astorga y que la referencia a la Clínica de Diálisis de León constituye un error evidente cuya subsanación o aclaración no ha sido considerada necesaria a la vista del resto de la documentación técnica aportada.

En este sentido, debe rechazarse que los documentos de la oferta técnica deban interpretarse aisladamente y de forma literal, como sostiene la recurrente, puesto que la salvaguarda de los principios que rigen la contratación pública, entre los que se encuentra la libre competencia (artículos 1 y 132 de la LCSP) es contraria a una interpretación literal, aislada o

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

excesivamente formalista cuando los posibles errores de la oferta, ya sean formales, ya materiales, resultan evidentes a la vista del resto de la documentación aportada.

En estos casos, es posible requerir la subsanación o solicitar aclaraciones respecto de las ofertas técnicas o económicas. Este Tribunal de Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León ha examinado ampliamente la cuestión en la Resolución nº 147/2023, de 9 de noviembre, indicando que: "Este Tribunal, de forma reiterada, ha resuelto que, salvo en supuestos en que se hubiera cometido un flagrante error material en que la voluntad del licitador pudiera ser fácilmente integrada – circunstancia que no concurre en este caso-, presentada la oferta no cabe posibilidad de su modificación, no existiendo obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de la misma y debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta.

» Ahora bien, lo que sí es posible, por los argumentos expuestos, es solicitar aclaraciones que, en ningún caso, comporten alteración de la oferta, pero no la adición de otros elementos porque ello podría representar dar la opción al licitador afectado de modificar su proposición lo que comportaría notable contradicción con el principio de igualdad (…)".

En el mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en las Resoluciones nº 820/2022, de 1 de julio; 1343/2019, de 25 de noviembre y 821/2018, entre otras, reitera que, de acuerdo con la jurisprudencia recaída sobre esta cuestión, puede admitirse la subsanación de errores de las ofertas cuando se trate de errores formales, materiales o aritméticos, sin abrir la posibilidad de una modificación sustancial de la proposición. La RTACRC nº 820/2022 remite a lo resuelto sobre esta cuestión en las Resoluciones nº 362/2016 y 1097/2015, en las que señalaba que:

"(…) entiende este Tribunal que siendo admisible solicitar aclaraciones respecto de las ofertas técnicas o económicas, 'debe considerarse que ese ejercicio de solicitud de aclaraciones tiene como límite que la aclaración no puede suponer una modificación de los términos de la oferta, bien por variar su sentido inicial, bien por incorporar otros inicialmente no previstos' (Resoluciones 64/2012, 35/2014, o 876/2014, entre otras). Lo decisivo es, pues, que la aclaración no propicie el otorgamiento de un trato de favor a un interesado en detrimento de los demás licitadores, en el sentido de que diera lugar a que aquél, después de conocer el contenido de las otras ofertas,

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

pudiera alterar la proposición inicialmente formulada. Así se entiende el sentido del último inciso del artículo 84 RGLCAP, cuando admite que se puedan variar algunas palabras del modelo 'cuando no alteren su sentido'. Sin embargo, el de igualdad no es el único principio que debe tenerse en cuenta a la hora de abordar la controversia suscitada, debiendo, asimismo, considerarse el principio de concurrencia (artículo 1 TRLCSP) que aboga por favorecer la admisión de licitadores al procedimiento proscribiendo que puedan ser excluidas proposiciones por la presencia de errores fácilmente subsanables (…).

» En virtud de ello, se infiere el verdadero alcance del artículo 84 RGLCAP, cuya impronta debe circunscribirse a aquellos casos en los que el error del que adolece la proposición del licitador es salvable mediante la lectura de la propia oferta o de la documentación que, requerida por el pliego, la acompañe. Ésta ha sido la línea seguida de manera constante por este Tribunal, que, si con carácter general ha negado la posibilidad de subsanar o aclarar los términos de las ofertas (Resoluciones 164/2011, 246/2011, 104/2012, 268/2012, 16/2013, 117/2013, 151/2013), ha rechazado la exclusión de aquéllas en las que el error podía salvarse de manera inequívoca con la documentación presentada (Resoluciones 84/2012, 96/2012, 237/2012, 278/2012), pero no, en cambio, cuando los términos de la oferta son susceptibles de varias lecturas (Resolución 283/2012).

» Nos encontramos, es claro, ante una cuestión eminentemente casuística, que exige examinar las concretas circunstancias de cada caso, esto es, la naturaleza y alcance del error padecido, las previsiones de los pliegos, y, sobre todo, los efectos que produciría sobre la oferta la subsanación o modificación de la misma que en cada caso fuese precisa para salvar dicho error (…)".

En este caso, ni la Mesa de contratación ni el equipo técnico evaluador tuvieron dudas acerca de que la clínica ofertada por FME era la clínica de Astorga ni del compromiso de disponibilidad de la misma, a la vista del resto de la documentación técnica aportada en el sobre nº 2 y, por lo tanto, no se solicitaron aclaraciones a la empresa. La oferta técnica, considerada en su conjunto, era clara y el error en el documento de la declaración responsable evidente, por lo que podía salvarse de manera inequívoca con el resto de la documentación presentada.

Por consiguiente, se concluye que no se ha producido un incumplimiento del PCAP y que la oferta formulada por FME fue correctamente

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

admitida por la Mesa de contratación, debiendo desestimarse el recurso interpuesto.

En su virtud, al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación nº 35/2025 interpuesto contra la Resolución de 11 de febrero de 2025, del presidente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León por la que se adjudica a la mercantil Fresenius Medical Care Services Castilla y León, S.L., el lote nº 2 del contrato del servicio de hemodiálisis en centro extrahospitalario para los pacientes de la provincia de León (expediente 2020014598; 136/2024).

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación del lote 2 del presente contrato.

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es