

Sentencia Tribunal Supremo 17/02/2020

Tribunal Supremo , 17-02-2020 , nº 1371/2016, rec.204/2020,

Pte: Herrero Pina, Octavio Juan

ECLI: ES:TS:2020:443

ANTECEDENTES DE HECHO

La sentencia de 13 de enero de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso n.º 191/2013, contiene el siguiente fallo:

"Estimar el recurso planteado por ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA (en adelante, AESTE) contra "Resolución de la Subsecretaría de la Consellería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, de 26 de febrero de 2013, por la que se adjudica el contrato administrativo especial para la puesta a disposición de la Consellería de Bienestar Social de plazas de accesibilidad social para personas mayores dependientes, en la zona 2 del Mapa de Atención Gerontológica de la Comunidad Valenciana, con código de expediente NUM000". SE ANULAN LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS. Se imponen las costas procesales a las partes demandadas."

Una vez notificada la citada sentencia se presentaron escritos por las representaciones procesales la entidad mercantil CENTROS RESIDENCIALES SAVIA, S.L. y la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONCERTADAS DE ACCESIBILIDAD SOCIAL (AECAS) y la mercantil SACOVA CENTROS RESIDENCIALES, S.L. (SACOVA) manifestando su intención de interponer recurso de casación, que se tuvieron por preparados en la instancia, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

En sus escritos de interposición se invocan dos motivos de casación al amparo del art. 88.1.c) y d) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción Contencioso- Administrativa, con varios submotivos en ambos casos, solicitando la estimación del recurso y que se case y anule la sentencia recurrida, entrando a resolver la cuestión de fondo y de conformidad con la súplica del escrito de contestación a la demanda, inadmitiendo y en todo caso desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por AESTE frente a la resolución de la Subsecretaría de la Consellería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana de 26 de febrero de 2013.

Admitidos a trámite los recursos se dio posterior traslado a las recurrentes entre si y a las partes recurridas para que formalizaran escritos de oposición, trámite que solo se hizo efectivo por AESTE, rechazando los motivos de casación y solicitando la desestimación de los recursos interpuestos.

Conclusas las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, a cuyo efecto se señaló el día 11 de febrero de 2020, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se impugna en la instancia la resolución de la Subsecretaría de la Consellería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, de 26 de febrero de 2013, por la que se adjudica el contrato administrativo especial para la puesta a disposición de la Consellería de Bienestar Social de plazas de accesibilidad social para personas mayores dependientes, en la zona 2 del Mapa de Atención Gerontológica de la Comunidad Valenciana, con

código de expediente NUM000.

En la sentencia recurrida se parte de las siguientes consideraciones de hecho:

"1. En el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana de 8.2.2001, se publicó por la Consellería de Bienestar Social el concurso número GR/0038/02/01, se trataba de contrato administrativo especial consistente en la creación de un máximo total de 9.000 plazas residenciales para personas mayores. Las características fundamentales eran las siguientes:

a. Descripción del objeto: contrato administrativo especial consistente en la creación de un máximo total de 9.000 plazas residenciales para personas mayores, de acuerdo con los lotes señalados en la cláusula 2.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares y la puesta a disposición de la Consellería de Bienestar Social de hasta 1/3 de las mismas para personas mayores dependientes.

b. Lugar de ejecución: de acuerdo con el mapa de necesidades de atención gerontológica, que se especifica en el anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares, la ejecución del contrato se llevará a cabo en las provincias de Castellón, Valencia y Alicante, de acuerdo con la distribución territorial que se recoge en dicho anexo.

c. Plazo de ejecución: 15 años, a partir del inicio de la prestación del servicio de atención residencial, pudiendo prorrogarse por mutuo acuerdo de las partes por periodos de 5 años, no pudiendo exceder la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, de 25 años.

d. Dadas las características de este contrato, la Consellería de Bienestar Social se compromete a convocar subvenciones para financiar estancias de personas mayores dependientes tal y como se señala en la cláusula 8ª del pliego de cláusulas administrativas particulares. El importe máximo a percibir por los adjudicatarios por cada plaza de accesibilidad social puesta a disposición de la Consellería de Bienestar Social, queda fijado en 6.420 pesetas/día, el cual se satisfará en parte con la tarifa que deba abonar el usuario y el resto hasta cubrir dicho importe con la ayuda económica que la Consellería de Bienestar Social otorgue al beneficiario para financiar el coste de su estancia residencial.

En ningún caso la Consellería abonará cantidad económica alguna por las plazas de accesibilidad social durante el tiempo en que no hubieran estado ocupadas, ni los importes que corresponda abonar a los usuarios por la ocupación de estas plazas y que no hayan sido objeto de subvención.

2. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), como características del contrato tenía:

-Cláusula Segunda.

A. Objeto. Construir las residencias con las características técnicas fijada por la Administración; de existir los edificios, ajustarse a las prescripciones de la Administración.

B. Crear el número de plazas que les hubieran sido adjudicadas, de las cuales un porcentaje de 1/3 estarán a disposición de la Consellería de Bienestar Social para la ocupación de las personas indicadas por la Administración, en función de sus necesidades (plazas de accesibilidad social), y, el resto las podrá adjudicar libremente el adjudicatario por el precio que considere oportuno (plazas de libre disposición por el adjudicatario).

C. Gestionar la totalidad de las plazas residenciales creadas.

-Cláusula quinta. Obligaciones de la Consellería de Bienestar Social.

A. Respetar la libertad de elección de zona y centro para los solicitantes de plaza de accesibilidad social, posibilitando en todo caso el cambio de centro o zona cuando el usuario la solicite siempre que hayan plazas disponibles en el centro solicitado.

B. Abonar al adjudicatario las plazas efectivamente ocupadas, no teniendo derecho al cobro de las plazas no ocupadas.

C. Proporcionar al conjunto de adjudicatarios de las respectivas zonas, la exclusividad en la creación de las nuevas plazas residenciales para personas mayores dependientes en la correspondiente demarcación, absteniéndose de subvencionar la atención residencial de nuevas personas mayores de dichas características en centros ajenos a los de los adjudicatarios de las respectivas zonas.

En aquellas zonas en las que existan centro de titularidad de la Generalidad Valenciana con plazas vacantes, la Consellería de Bienestar Social se reserva el derecho a ofertar a los usuarios el ingreso en los mismos, con carácter preferente respecto a las plazas de accesibilidad social puestas a disposición por los adjudicatarios de la zona.

3. Las mercantiles Residencia Tercera edad PARQUELUZ, S.L, QUELITY SENIOR S.L, VERGER SENIOR, S.L, GERORESIDENCIAS S.L, SERVICIOS VALENCIANOS SOCIOSANITRIOS, S.L, CENTROS RESIDENCIALES SAVIA, S.L, GERORESIDENCIAS SOL Y MAR, S.L y SACOVA CENTROS RESIDENCIALES S.L resultaron adjudicatarias en sus respectivas zonas.

4. Ante las dudas interpretativas, la Consellería de Bienestar Social emitió el 26.9.2001 documento interpretativo de las cláusulas del pliego, los términos fueron los siguientes:

4º. El alcance de la garantía de exclusividad prevista en la cláusula 2.2. párrafo último y en la cláusula 5.d del Pliego.

Dicha garantía supone que, en el caso de que la Consellería quisiera aumentar el número actual de plazas residenciales para personas mayores dependientes adjudicadas en los respectivos contratos, los adjudicatarios de las respectivas zonas tendrían prioridad en la adjudicación de las nuevas plazas, en las siguientes condiciones:

a) La prioridad únicamente operaría respecto a las nuevas plazas que la Consellería decidiese subvencionar (total o parcialmente abonando el resto al beneficiario), no siendo de aplicación a las plazas que ya estuviesen ocupadas en dicho momento por personas de la tercera edad (la preferencia de cada una de estas plazas únicamente se produciría cuando los ancianos que las ocupasen las dejaran libres por fallecimiento, renuncia o cualquier otra causa).

b) La prioridad existiría solamente cuando las nuevas plazas residenciales creadas para personas mayores dependientes.

c) La prioridad operaría únicamente respecto a las nuevas plazas de accesibilidad social que se creasen "dentro de cada zona", pero no respecto a zonas diferentes.

d. La Consellería debe abstenerse de subvencionar la atención residencial de personas mayores dependientes en centros ajenos a los de los adjudicatarios, siempre y cuando estos tengan plazas disponibles, debiendo interpretarse como plaza disponible cualquiera de las plazas que no estuviesen ocupadas en los centros adjudicados, independientemente de su naturaleza (de accesibilidad social o libre disposición). En cualquier caso, debe entenderse que los adjudicatarios únicamente podrán poner a disposición y gestionar nuevas plazas

de accesibilidad social, en los centros y con las plazas adjudicadas en el contrato.

e. La garantía de exclusividad no resulta de aplicación a los centros de titularidad de la Generalidad Valenciana con plazas vacantes, construidos en cualquier momento, respecto a los cuales la Consellería se reserva el derecho a ofertar el ingreso en los mismos con carácter preferente.

5. La Ley Estatal 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia, tuvo incidencia en el sistema de residencias, sirva de ejemplo el art. 14 sobre prestaciones a la atención a la dependencia:

(...)1. Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

2. Los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

3. De no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios a que se refiere el artículo 10 se incorporará la prestación económica vinculada establecida en el artículo 17. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención al que se refiere el artículo 29, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

4. El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención.

5. Las personas en situación de dependencia podrán recibir una prestación económica de asistencia personal en los términos del artículo 19.

6. La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante. Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica vinculada al servicio prevista en el artículo 17 de esta ley. (El número 6, modificado por RD Ley 20/2012).(...).

Por su parte, el art. 18 de la Ley estatal, regula la red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en los siguientes términos:

(...)1. Las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. La red de centros estará formada por los centros públicos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados debidamente acreditados.

2. Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector.

3. Los centros y servicios privados no concertados que presten servicios para personas en situación de

dependencia deberán contar con la debida acreditación de la Comunidad Autónoma correspondiente.

4. Los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del tercer sector.(...).

6. La Generalidad para adaptar la normativa a la Ley 39/2006, se dictó la Orden de 5 de diciembre de 2007, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se regula los requisitos y condiciones de acceso a las ayudas económicas del programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Valenciana, en este momento nos interesan los artículos, 6 y disposición transitoria cuarta:

(...)1.A los efectos de lo dispuesto en esta orden se consideran integrados en la Red de Centros y Servicios Públicos y Concertados del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Valenciana los siguientes centros:

d) Centros del plan de accesibilidad social de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de esta orden(...).

Por su parte, la disposición transitoria cuarta:

(...)Cuarta. Régimen Especial de las Residencias de Accesibilidad Social.

1. A efectos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, los Centros de Accesibilidad Social, tendrán a todos los efectos jurídicos la condición de Centros Concertados, entendiéndose que los términos y condiciones de dicho concierto son aquellos que se derivan del pliego de Condiciones por la que se rigió la licitación del Contrato Administrativo Especial para la implantación de las 9.000 plazas residenciales, así como los respectivos contratos suscritos con las empresas adjudicatarias de dicha licitación.

2. No obstante lo anterior y sin perjuicio de esa conversión desde la entrada en vigor de esta orden en el plazo de un año se establecerán de común acuerdo los posibles ajustes que resulten precisos en relación al régimen jurídico y económico.

3. Dichos ajustes deberán dirigirse, fundamentalmente, a materializar la garantía de exclusividad contractualmente reconocida a favor de las empresas adjudicatarias del Plan de Accesibilidad Social, en virtud de lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigió dicha licitación y en sus respectivos contratos.

4. A tal efecto, y respetando, en todo caso, los aspectos fundamentales de aquella licitación (número de Centros, número de plazas en cada Centro, plazo de duración del contrato), y la libre voluntad de las partes contratantes, dentro de las disponibilidades presupuestarias de la Generalidad y de forma coherente con las previsiones de atención residencial en la Comunidad Valenciana para los próximos años, se podrá incrementar el número de plazas a sujeta al régimen de concierto hasta el 100 por ciento de las plazas disponibles en dichos Centros, hasta la finalización del plazo contractual, entendiéndose como tales cualquiera de las plazas existentes en los Centros acogidos al Plan de Accesibilidad social, independientemente de su naturaleza (plazas de accesibilidad social o plazas de libre disposición).

5. Como consecuencia de los ajustes regulados en esta Disposición Transitoria, el número de plazas concertadas entre la Generalitat y cualquiera de las empresas adjudicatarias del Plan de Accesibilidad Social no podrá ser

inferior al número de plazas puestas a disposición de la Consellería de Bienestar Social como plazas de Accesibilidad, ni superior al número total de plazas disponibles en dichos Centros.(...).

7. Con fecha 31.10.2008, la Consellería de Bienestar Social y los adjudicatarios del contrato especial en 2001 suscriben acuerdo para adaptar la Ley de Dependencia con dos puntos de interés a los efectos que nos ocupan:

a. Incrementar las plazas en los centros existentes de asistencia social al 100% con la siguiente proporción: (1) 1937 plazas en 2008 (2) 863 en 2009 y (3) 1533 en 2010.

b. La cláusula séptima establecía:

(...)Del presente protocolo de colaboración, no se deriva obligación económica alguna para la Consellería de Bienestar Social que pudiera ser exigida por la otra parte. La asunción de cualquier compromiso de gasto, exigirá de la existencia de disponibilidad presupuestaria y de la tramitación del oportuno procedimiento(...).

8. El Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas en situación de dependencia, en su art. 12, al tratar del contenido del Programa Individual de Atención (PIA), en su apartado tercero establece:

(...)En su caso, de no ser posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, o que el interesado, guardador de hecho o representante legal no considere adecuada la plaza adjudicada en la elaboración del PIA, se reconocerá subsidiariamente al beneficiario el derecho a obtener una prestación económica, bien sea la prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar de personas en situación de dependencia o la prestación para asistente personal. Todo ello de acuerdo con la regulación específica de estas prestaciones económicas y teniéndose en cuenta el criterio profesional. (...).

El decreto fue recurrido en el aspecto que se acaba de citar por los adjudicatarios de las residencias, la sentencia de esta Sala y Sección Quinta nº 735/2013, de 20 diciembre de 2013 (rec. 539/2011), cuya parte dispositiva dice:

(...)Se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por RESIDENCIA TERCERA EDAD PARQUELUZ S.L., QUALITY SENIOR S.L., VERGEL SENIOR S.L., GERORESIDENCIAS S.L., SERVICIOS VALENCIANOS SOCIOSANITARIOS S.L., CENTROS RESIDENCIALES SAVIA S.L., GERO RESIDENCIALES SOLIMAR S.L. y SACOVA CENTROS RESIDENCIALES S.L. contra el apartado 3 del artículo 12 del Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell de la Generalidad Valenciana, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas en situación de dependencia(...).

Cierto que está recurrida ante el Tribunal Supremo, no obstante, esta Sala por coherencia debe estar a su contenido.

9. Por orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Consellería de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Valenciana (DOGV nº 6892 de 30.10.2012). La disposición transitoria séptima nos dice a propósito de las plazas públicas de accesibilidad, que las fija en 2/3.

10. Con fecha 3.1.2013, el Subdirector General de Acción Social y Menores, remite propuesta de iniciación de expediente de contratación administrativa especial para la puesta a disposición de la Consellería de Bienestar Social de plazas de accesibilidad social para personas mayores dependientes, en la zona 2 del Mapa de atención

gerontológica de la Comunidad Valenciana, por procedimiento negociado sin publicidad, se acompañaba pliego de cláusulas administrativas e informe favorable de la Abogacía de la Generalidad.

Con fecha 11.2.2013, la Consellería de Bienestar Social aprueba el expediente de contratación por tramitación urgente, aprueba el gasto y autoriza la apertura del procedimiento de contratación. En esa misma fecha se requiere a CENTROS RESIDENCIALES SAVIA S.L, SACOVA CENTROS RESIDENCIALES, S.L, para que hagan la oportuna propuesta para 17 plazas en Moncofa y 31 en Vila-Real. Con fecha 20.2.2013, se levanta acta y se propone la adjudicación de las plazas.

Con fecha 26.2.2013, el Subsecretario de la Consellería adjudica las plazas a ambas empresas, firmándose el contrato el 28.2.2013.

Con fecha 10.6.2013, se publica en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana las adjudicaciones de todas las zonas."

Resolviendo el recurso, la Sala de instancia rechaza las causas de inadmisibilidad invocadas, por desviación procesal e incumplimiento de la exigencia del art. 45.2.d) LJCA, y en cuanto al fondo razona que el contrato celebrado en 2001 ha de calificarse como un contrato especial, que no necesita interpretación de ningún tipo en cuanto al objeto: "(...) contrato administrativo especial consistente en la creación de un máximo total de 9.000 plazas residenciales para personas mayores, de acuerdo con los lotes señalados en la cláusula 2.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares y la puesta a disposición de la Consellería de Bienestar Social de hasta 1/3 de las mismas para personas mayores dependientes (...)", y entiende que "cuando el pliego de condiciones habla de "exclusividad" en las nuevas plazas se está refiriendo al tercio de las plazas que se crean, es decir, las 3000 de un total de 9000. El art. 2.1 del pliego de cláusulas administrativas del contrato, en su número 1, regula el objeto del contrato y las obligaciones de los adjudicatarios de cada zona, cuando el art. 2.2 se refiere a las nuevas plazas no lo hace sobre plazas que se puedan crear en un futuro, se refiere claramente a las nuevas que han sido sacadas a concurso - de las nuevas plazas- que iban a ser objeto de adjudicación; lo mismo cabe decir del art. 5.d), se refiere a las nuevas plazas que están siendo objeto de adjudicación".

Señala las razones por las que no comparte la resolución interpretativa del contrato realizada por el Conseller de Bienestar Social de 26 de Septiembre de 2001, y analizando las actuaciones posteriores entiende que la Orden de 5 de diciembre de 2007 es contraria al concurso de 2001 en lo referente al aumento del número de plazas, pero coherente con aquella resolución interpretativa. Que el convenio de 31-10-2008 se ajustaba a dicha resolución interpretativa en el sentido de que el incremento de las plazas públicas de asistencia social lo absorbían progresivamente los 2/3 de plazas libres del concurso de 2001. Que la disposición transitoria séptima de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, nos viene a decir, de forma contradictoria, "que en virtud del contrato administrativo especial y Orden 5.12.2007, las plazas a poner a disposición de la Consellería de Bienestar Social era de 1/3 -la disp. trans. cuarta de la Orden en su punto 4 in fine la cifraba en el 100% en caso de aumento del número de plazas públicas-; en virtud de convenio de 2008 aumentaron 1/3 (con lo cual, suman 2/3), la disposición estudiada fija en 2/3 el número de plazas, es decir, ya no dice que en caso de aumento será el 100% como establecía la disposición transitoria cuarta de la Orden de 2007 siguiendo la resolución interpretativa del Conseller de 2001".

Desde estas consideraciones y ya en relación con el objeto del recurso, la resolución de 26 de febrero de 2013 y la impugnación indirecta de la disposición transitoria séptima de la Orden 21/2012, tras describir la justificación de las posturas de ambas partes en cuanto a la posibilidad de sacar a concurso por el procedimiento negociado sin publicidad, cuya discrepancia sustancial radica en la consideración de las plazas cubiertas por la exclusividad reconocida en el concurso de 2001, concluye la Sala que: "En la presente sentencia hemos llegado a una primera conclusión en el fundamento de derecho octavo, la exclusividad en las nuevas plazas sólo alcanzaba a 1/3 de las nueve mil plazas según el art. 2.2 del pliego de cláusulas administrativas, por tanto,

cualquier ampliación de las plazas tenía que ser ofertado por el procedimiento ordinario en sus distintas modalidades. Con esta premisa, la conclusión es simple en un doble sentido:

1. Recurso indirecto frente a la disposición transitoria séptima de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Consellería de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Valenciana (DOGV nº 6892 de 30.10.2012). La disposición de la orden que se impugna es contraria a derecho por llevar a cabo una modificación de un contrato suscrito en 2001, amplía su objeto de forma no permitida por la legislación de contratos. No vamos a proceder a anular formalmente esta disposición, la disposición derogatoria única.1 de la Orden 34/2014, 22 diciembre, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se modifica la Orden 21/2012, de 25 de octubre, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Valenciana ("D. O.C.V." 31 diciembre) ha dejado sin efecto la Orden indirectamente impugnada.

2. La Resolución de la Subsecretaría de la Consellería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana, de 26 de febrero de 2013, es contraria a derecho al haber optado por el procedimiento negociado sin publicidad, todo ello en base a una interpretación de la cláusula de exclusividad que es contraria a derecho."

No conformes con ello se interponen estos recursos de casación por las entidades antes indicadas, con el mismo planteamiento, en cuyo primer motivo, formulado al amparo del art. 88.1.c) de la Ley de esta Jurisdicción, se formulan las siguientes denuncias:

Incongruenciaextra petitum, con infracción de los arts. 24 y 120.3 de la CE, 218.1 de la LEC, 67.1 de la LJCA y 248.3 de la LOPJ, al pronunciarse la sentencia sobre aspectos como la resolución interpretativa de 26 de septiembre de 2001 y el pliego de Cláusulas Administrativas del concurso de 2001 que en modo alguno le habían sido planteados.

Infracción de los arts. 33 y 65.2 LJCA y 24 CE, pues si la Sala de instancia entendía que para a resolución del proceso, devenía cuestión central establecer si el derecho contractual de exclusividad solo se proyecta sobre el denominado 1/3 de las plazas concertadas inicialmente en el contrato de 2001 o sobre la totalidad de las plazas adjudicadas por dicho contrato, debió dar audiencia a las partes conforme a los indicados preceptos.

Infracción del art. 24 de la CE, 56.4 de la LJCA, 216, 218 y 271 de la LEC, en cuanto no se valoran los documentos aportados por la parte al proceso, infringiendo los principios de valoración de la prueba.

Infracción de los arts. 24 CE, 67 LJCA, 248 LOPJ 216 y 218 LEC por falta de motivación al no valorarse los documentos aportados.

Infracción de los arts. 216 y 218.2 de la LEC por la incorrecta valoración de los documentos obrantes en autos y de relevancia para la resolución del asunto, lo que conduce a conclusiones irracionales o arbitrarias.

Como señala a parte recurrente, semejantes infracciones y por la misma dirección letrada se alegaron en el recurso de casación interpuesto frente a la sentencia que resolvía el recurso de instancia 349/2012, que tenía por objeto el cumplimiento del Acuerdo de 31 de octubre de 2008, recurso de casación al que correspondió el n.º 1366/2016 y fue resuelto por sentencia de 11 de noviembre de 2019, en la que se desestiman los motivos y submotivos alegados, cuyo criterio hemos de mantener aquí, en cuanto responden a semejantes circunstancias, como expresamente señalan las recurrentes.

En este sentido, no puede compartirse la alegación de incongruenciaextra petitay alteración de los términos del

debate que la parte formula al considerar que el objeto del recurso lo constituye la resolución de 26 de febrero de 2013 y no cabe pronunciarse sobre la resolución interpretativa de 26 de septiembre de 2001 ni el Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato de 2001, que contemplaba el derecho de exclusividad sobre la totalidad de las plazas adjudicadas, pues, contrariamente a dicho planteamiento, la controversia suscitada en el recurso se centra precisamente en la determinación del alcance (plazas) de la exclusividad reconocida a los adjudicatarios en virtud de aquella licitación de 2001, que evidentemente resulta de la interpretación y valoración de las cláusulas por las que se regía dicho contrato, a las que se refiere la convocatoria del actual procedimiento negociado cuya resolución se impugna, que cita expresamente la cláusula 5.d) del Pliego de Cláusulas Administrativas de aquel concurso, de manera que la resolución de esa controversia conforma la parte esencial del debate procesal y, en consecuencia, de la valoración e interpretación por la Sala de los distintos elementos, actos y documentos que resulten de las actuaciones y que puedan contribuir a la resolución del litigio, interpretación que constituye la facultad esencial del órgano jurisdiccional en cuyo ejercicio no queda vinculado por las apreciaciones y valoraciones de la parte.

Las mismas razones llevan a desestimar las alegaciones en relación con la infracción de los arts. 33 y 65.2 LJCA y 24 CE, pues el alcance de la exclusividad reconocida en las cláusulas contractuales de 2001 (1/3 de las plazas concertadas inicialmente en 2001 o la totalidad de las plazas adjudicadas en virtud de dicho contrato) no es una cuestión suscitada por la Sala sino que, como acabamos de indicar, constituye el núcleo de la controversia planteada en el recurso y ello de manera lógica, por cuanto la propia convocatoria del procedimiento negociado se funda en una concreta consideración de dicha exclusividad, que es precisamente la que determina la impugnación en la instancia.

La infracción que se denuncia en tercer lugar del art. 24 de la CE, 56.4 de la LJCA, 216, 218 y 271 de la LEC, en cuanto no se valoran los documentos aportados por la parte al proceso, infringiendo los principios de valoración de la prueba, se plantea deficiente al amparo del art. 88.1.c) de la LJCA, siendo que, la infracción de las normas sobre valoración de la prueba, según constante jurisprudencia, ha de hacerse valer por el motivo previsto en la letra d) de dicho precepto, como infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia, y el no hacerlo así determina la inadmisibilidad de tal submotivo.

En cuarto lugar y en por la misma razón de falta de valoración de los documentos aportados, se denuncia la infracción de los arts. 24 CE, 67 LJCA, 248 LOPJ 216 y 218 LEC por falta de motivación, que tampoco puede prosperar, pues, por una parte los documentos a que se refiere -Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana donde se concluye que no ha lugar a la revisión de oficio de la Resolución interpretativa de 26 de septiembre de 2001 ni a la revisión de oficio del Acuerdo de 31 de octubre de 2008- no condicionan la valoración de la naturaleza y alcance de tales actos llevada a cabo por la Sala de instancia amplia y suficientemente motivada; y por otro lado, siendo cierto que la motivación de la sentencia exige dejar constancia de los elementos probatorios en los que se apoya la conclusión fáctica y las razones que llevan a la convicción del órgano jurisdiccional en atención a las pruebas contrastadas (S. 26-10-1999, S. 14-7-2003), no lo es menos que en relación con el contenido, precisión o extensión que deba darse a esa expresión razonada de la valoración de la prueba, el propio Tribunal Constitucional ha señalado "que la Constitución no garantiza el derecho a que todas y cada una de las pruebas aportadas por las partes del litigio hayan de ser objeto de un análisis explícito y diferenciado por parte de los jueces y tribunales a los que, ciertamente, la Constitución no veda ni podría vedar la apreciación conjunta de las pruebas aportadas" (Auto TC 307/1985, de 8 de mayo) (S. 14-7-2003). Y por su parte esta Sala, en sentencia de 30 de enero de 1998, citada por la de 19 de abril de 2004 y en otras posteriores, mantiene que "la falta de consideración de un determinado medio de prueba no es por sí suficiente para considerar que la sentencia incurre en un defecto de motivación."

En el mismo sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 9/2015, de 2 de febrero señala que: "En particular debe recordarse que la doctrina constitucional ha declarado reiteradamente que "el silencio judicial determinante

de la vulneración constitucional debe referirse a extremos que de haber sido considerados en la decisión hubieran podido determinar un fallo distinto al pronunciado, pues en caso contrario la falta de respuesta carecería de relevancia material" (STC 139/2009, de 15 de junio, FJ 2), y que aunque no existe obligación de que el órgano judicial realice un pronunciamiento explícito sobre la eficacia probatoria que le merece cada uno de los medios de prueba sí es necesario que especifique el discurso que enlaza la actividad probatoria con el relato fáctico resultante (entre otras, STC 126/2013, de 3 de junio, FJ 3)", circunstancia esta última ampliamente razonada en la sentencia recurrida.

Por todo ello tampoco este submotivo puede prosperar.

Finalmente la parte alega, en este primer motivo de casación, la incorrecta valoración de los documentos obrantes en autos y de relevancia para la resolución del asunto, lo que conduce a conclusiones irracionales o arbitrarias, cuestionando así la valoración de la prueba que, como ya hemos indicado antes, constituye una infracción del ordenamiento jurídico que ha de hacerse valer al amparo del motivo previsto en el art. 88.1.d) de la Ley procesal y no de la letra c) de dicho precepto, como es el caso, lo que determina la inadmisibilidad de este submotivo.

En el segundo motivo, formulado al amparo del art. 88.1.d) de la Ley procesal, se alega, en primer lugar la falta de legitimación activa de AESTE, con vulneración del art. 19.b) de la LJCA y la doctrina del Tribunal Supremo, en cuanto dicha entidad no tiene un verdadero interés legítimo al no ostentar capacidad para ser adjudicataria en el expediente de contratación cuya resolución ha sido impugnada por no haber participado en el procedimiento de licitación.

La alegación no puede prosperar, en primer lugar porque, como reconoce la parte, se trata de una cuestión nueva no suscitada en la instancia, lo que determina su inadmisibilidad, al no poder servir de fundamento a un motivo de casación, dado que en casación se trata de enjuiciar los errores in iudicando o in procedendo que pueda haber incurrido el juzgador, pero en función, naturalmente, por exigirlo así el principio de congruencia, de las cuestiones planteadas en la instancia (S. 20-11-2003), abundando la jurisprudencia en el rechazo del motivo de casación en el que se plantea una cuestión nueva no debatida en la instancia (sentencias de 31 de octubre y 12 y 15 de diciembre de 1994 y 28 de octubre de 1995, 24 de febrero de 2004, entre otras). Sin que la posibilidad de apreciación de oficio por el Tribunal de esa falta de legitimación permita plantear a la parte el motivo al margen del ejercicio de esa facultad por el órgano jurisdiccional, que en este caso no se entiende procedente. Y ello porque, en segundo lugar, la recurrente en instancia (AESTE) justifica su interés en el recurso en su condición de Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia y precisamente en razón de no haber podido concurrir al procedimiento negociado de adjudicación de plazas de accesibilidad social, de manera que ante la adjudicación producida, en contra de sus intereses, no cabe negar su legitimación por falta de concurrencia que le estaba vedada en dicho procedimiento, como señala la sentencia de 20 de septiembre de 2004 (rec. 7407/99) según la cual: "de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia de esta Sala que interpretó el invocado artículo 28 de la LJ, lo que otorga legitimación activa es la titularidad de cualquier interés legítimo en la anulación del acto administrativo impugnado, sin que pueda erigirse en exigencia formal ineludible para la impugnación de cualquier acto relacionado con un concurso para la adjudicación de un contrato el haber participado o concurrido. O, dicho en otros términos, aunque dicha participación evidencie un interés en el resultado del concurso, no puede excluirse un interés legítimo en la impugnación de la convocatoria misma del concurso en el que no se participa por las propias condiciones en que es convocado."

Tampoco puede prosperar el segundo submotivo en el que se alega infracción del art. 45.2 y 69 LJCA por incumplimiento de los requisitos procesales para entablar acciones por parte de AESTE al no haberse justificado debidamente la decisión de litigar en este caso, pues dicha causa de inadmisibilidad del recurso se invocó en la

instancia y se resolvió en la sentencia en sentido desestimatorio, razonando que: "La parte demandante ha acreditado a juicio de la Sala el cumplimiento de los requisitos del precepto estudiado. Por acuerdo de la Asamblea General de la Asociación demandante de 1.12.2011, protocolizado notarialmente, se confirió a D.^a Begoña -secretaria general de AESTE- la facultad para que en nombre y representación de A.E.S.T.E. ejercite todas y cada una de las facultades que resultan de la propia certificación, entre los que se encuentran el ejercicio de la presente acción", apreciación que no queda desvirtuada por las recurrentes cuando alegan que dicho acuerdo no implica que se haya facultado para adoptar la concreta decisión de litigar, en cuanto tal alegación constituye una discrepancia con la interpretación del acuerdo llevada a cabo por el Tribunal a quo en el ejercicio de su función jurisdiccional, frente a la que no puede imponerse la apreciación de parte, salvo que se justifique error o arbitrariedad, que no es el caso, dado que el contenido del acuerdo permite considerar que la Secretaria General de AESTE está facultada para decidir sobre el ejercicio de las acciones judiciales en cada caso. Lo que confirma la propia AESTE en su escrito de oposición a estos recursos, en el que, al referido acuerdo, se añade el adoptado por la Secretaria General para entablar la presente acción y el encargo al procurador y letrado correspondiente.

En tercer lugar se alega la infracción del art. 51.c) LJCA por vulneración del principio de intangibilidad de los actos administrativos firmes, al extender los razonamientos de la sentencia a la resolución interpretativa de 26 de septiembre de 2001, que supone de facto la revocación de la misma con infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la presunción de validez de los actos administrativos firmes (art. 57 LRJPAC), tratándose de una interpretación que fue objeto de procedimiento de revisión de oficio que concluyó con su no revisión, que se ha mantenido desde entonces y aceptada pacíficamente y que se ha venido aplicando en licitaciones por el procedimiento negociado durante siete años para plazas residenciales en la zona 2, sin que la Asociación recurrente ni ninguna otra dijera nada al respecto.

Tal planteamiento viene a cuestionar la facultad de interpretación de las normas aplicables para la resolución del pleito por el órgano jurisdiccional, limitando el objeto de las misma y vinculándola a la llevada a cabo por la Administración lo que no puede compartirse, pues siendo cierta la facultad administrativa de interpretación de los contratos solo revisable por los Tribunales si contraviene la ley o tiene carácter irracional o arbitrario, ha de entenderse que tal resolución interpretativa puede cuestionarse con ocasión de la impugnación del acto administrativo en el que se plasme, que es lo que ha sucedido en este caso, en el que la Sala de instancia, al interpretar la norma contractual que sirve de fundamento para la convocatoria o licitación de plazas de accesibilidad social por el procedimiento negociado, razona el criterio que entiende correcto y conforme a Derecho y rechaza la interpretación de la Administración de manera motivada, por las razones que expone, tanto en sentido positivo, referidas a las consideraciones en las que apoya su postura, como en sentido negativo, al señalar los motivos por los que no comparte la interpretación de la Administración.

Por otra parte, el hecho de que hasta la resolución de este procedimiento no se haya planteado la impugnación de las licitaciones convocadas para semejantes plazas y resueltas por el mismo procedimiento negociado, en congruencia con la interpretación sostenida por la Administración, determina la firmeza de dichas convocatorias y resoluciones y, en consecuencia, su inimpugnabilidad, pero no impiden la impugnación de convocatorias y resoluciones posteriores, como la que es objeto de este recurso, en el que la Sala ha de llevar a cabo la interpretación correspondiente de las normas aplicadas, sin vinculación a la sostenida por las partes. Por las mismas razones no cabe invocar la doctrina de los actos propios respecto de la Asociación recurrente en la instancia, por el hecho de no haber impugnado anteriores procedimientos semejantes, cuando ello no responde a una aceptación de la situación, como se desprende de la impugnación efectuada y reconocen, incluso, las recurrentes en casación cuando señalan en sus escritos que era público y notorio que AESTE no estaba de acuerdo con la interpretación de la Administración.

En consecuencia también este submotivo debe desestimarse.

Seguidamente se alega la infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual el pliego que rige la licitación constituye la ley del concurso, por cuanto la resolución de 26 de febrero de 2013 se ha ajustado al Pliego de Cláusulas Administrativas (cláusula 11) al aplicar el procedimiento negociado sin publicidad, invocando la doctrina jurisprudencial que impide la anulación de la resolución de adjudicación del contrato, achacándole un defecto que, en su caso, debió haber supuesto la anulación del Pliego cuando el mismo no fue objeto de impugnación; además de que dicho sistema de adjudicación del contrato es válido, conforme al art. 170.1.d) del TRLCSP.

Tampoco este planteamiento puede compartirse pues, siendo cierto que la cláusula 11 de la convocatoria, referida a la forma de adjudicación y aspectos de negociación, señala que el contrato se adjudicará por el procedimiento negociado, atendiendo al apartado d) de la cláusula 5 del Pliego de Condiciones Particulares de los contratos administrativos especiales para la creación de 9000 plazas residenciales para personas mayores dependientes, en relación con la obligación de la Consellería de Bienestar Social de proporcionar a los adjudicatarios la exclusividad en la gestión de nuevas plazas para personas mayores dependientes, no es menos cierto que es precisamente esta justificación de la convocatoria la que se discute por la recurrente en la instancia, para lo que está legitimada según se ha expuesto al resolver el primer submotivo, y es en razón de la interpretación del alcance de dicha exclusividad prevista en la referida cláusula 5.b), que la Sala de instancia entiende improcedente la convocatoria por el procedimiento negociado y anula la resolución impugnada, al considerar que falta el presupuesto de exclusividad en que se funda la convocatoria.

En consecuencia el submotivo debe desestimarse.

Como quinto submotivo se alega la infracción del art. 210 TRLCSP (art. 59 TRLCAP) que atribuye a la Administración la facultad de interpretar los contratos y la jurisprudencia sobre su revisión jurisdiccional, razonando que la resolución interpretativa de 26 de septiembre de 2001, en contra de lo sostenido en la sentencia recurrida, es clara, coherente y congruente con el Pliego que regía el contrato (cláusulas 2 y 5.d).

En este submotivo se cuestiona la interpretación de las cláusulas que regulaban el concurso de 2001 efectuada por la Administración desde dos aspectos: la vulneración del art. 210 del TRLCSP (antiguoart. 59 TRLCAP) y la interpretación que considera correcta de dichas cláusulas, frente a la sostenida en la sentencia.

En el primer aspecto considera que los pronunciamientos de la Sala sobre la resolución de 26 de septiembre de 2001 suponen una flagrante vulneración de los referidos preceptos y la jurisprudencia que sostiene que la interpretación de los contratos efectuada por la Administración únicamente podrá ser revisada jurisdiccionalmente por los procedimientos establecidos para ello en el supuesto de que se muestre contraria a Derecho o resulte irracional o arbitraria. Y en el segundo aspecto se defiende la congruencia de la resolución interpretativa con el Pliego teniendo en cuenta aspectos fundamentales del contrato que la sentencia ha omitido, refiriéndose al objeto plural del contrato, utilizándose la figura del Contrato Administrativo Especial, el dato esencial de que el concepto plaza adjudicada abarca no solo el tercio concertado sino la total capacidad del centro residencial, el principio de equivalencia de prestaciones, consustancial en todos los contratos públicos, y que cualquier otra interpretación hubiera desembocado en una configuración tan desigual para las partes que hubiera incumplido el principio de equivalencia de prestaciones.

Como hemos indicado antes, el reconocimiento de la facultad y el alcance de las resoluciones administrativas interpretativas de los contratos no excluye su revisión jurisdiccional, a cuyo efecto ha de tenerse en cuenta, como señala la sentencia de 22 de diciembre de 2005 (rec. 7139/2000), la jurisprudencia de esta Sala sobre la potestad del juzgador a quo para la interpretación de las cláusulas de los contratos, que se plasma en numerosas sentencias como las de 24 de junio de 2000, 10 de febrero de 2001 y 20 de septiembre de 2001, y que se sintetiza en esta última en los siguientes términos: "es doctrina de este Tribunal Supremo la de que la

interpretación de las cláusulas contractuales es actividad soberana del Juzgador de instancia, no revisable por lo tanto en casación, salvo que resulte arbitraria, absurda o contraria a la Ley (por todas, sentencias de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2001, 18 de abril de 2000, 19 de julio de 2000, 31 de enero de 1992, 15 de julio de 1994, 13 de febrero de 1995, 23 de octubre de 1997). La de 17 de mayo de 1997 dice muy expresivamente lo siguiente: "La jurisprudencia de esta Sala ha sido constante y reiterada en la doctrina de que la función de interpretación del contrato corresponde a los Tribunales de instancia, a no ser que haya sido ilógica, arbitraria o contraria a la ley, especialmente a las normas sobre interpretación. Dicen las sentencias de 8 de mayo de 1991, 5 de julio de 1994, 7 de julio de 1994, 9 de julio de 1994 y 13 de julio de 1994: la interpretación de los contratos es función propia del Tribunal de instancia, cuyo resultado hermeneútico ha de ser mantenido y respetado en casación, a no ser que el mismo sea ilógico o contrario al buen sentido a la ley o haya incidido en manifiesta equivocación. En el mismo sentido, precisan las de 25 de enero de 1995, 4 de febrero de 1995 y 10 de abril de 1995: la interpretación de los contratos está atribuida a los órganos de instancia, cuyo criterio sólo puede ser modificado en casación cuando se acredite que es ilógico o contrario a la ley: lo que resume la citada anteriormente, de 29 de marzo de 1994: Tiene declarado con reiteración esta Sala que la interpretación de los contratos es función privativa de los Tribunales de instancia cuyo resultado ha de ser respetado en casación a no ser que el mismo se muestre ilógico, contrario o contradictorio con alguna de las normas legales de hermenéutica establecidas en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil; y lo reiteran las de 31 de enero de 1997 y 11 de febrero de 1997. La interpretación es facultad de la instancia, que sólo puede combatirse en casación demostrando que es ilógica o vulneradora de preceptos legales".

Abunda en ello la sentencia de 1 de julio de 2019 (rec. 1164/2016), cuando entiende que ha de estarse a las apreciaciones de la Sala de instancia, en los términos que señala la jurisprudencia, como es el caso de la sentencia de 18 de noviembre de 2003 (rec. 2627/1998), según la cual ha de partirse de la premisa "que la labor interpretativa de los contratos está excluida de la revisión casacional, como ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala y de la Sala Primera, puesto que la función hermenéutica corresponde a los órganos de instancia, sin que sea posible corregir sus resultados, en sede casacional, salvo que se haya alcanzado una interpretación que sea manifiestamente ilógica, arbitraria e ilegal, en coherencia con reiterada jurisprudencia de este Tribunal (Sentencias de la Sala Primera de 1 de marzo de 1997, 5 de marzo de 1997, 9 de junio, 15 de junio y 6 de octubre de 1998)". Resulta expresiva al efecto la sentencia de 8 de noviembre de 2017 (rec. 3837/2015), según la cual: "se ha de recordar que la interpretación de los contratos y negocios jurídicos celebrados entre las partes es tarea que corresponde a los tribunales de instancia, sin que este de casación deba intervenir salvo que, al desarrollarla, aquéllos incurran en arbitrariedad ofreciendo un resultado ilógico, contradictorio o contrario a algún precepto legal, proceder que está ausente en este caso. Así lo hemos venido sosteniendo, haciendo nuestro un criterio jurisprudencial de la Sala Primera de este Tribunal Supremo [sentencias de 17 de febrero de 2003 (casación 2018/1997, FJ 1º; ES:TS:2003:1015), 7 de julio de 2006 (casación 4131/1999, FJ 2º; ES:TS:2006:4617) y 26 de junio de 2008 (casación 2227/2001, FJ 2º; ES:TS:2008:3280)], seguido por la nuestra entre otras, en las sentencias de 18 de enero de 2005 (casación 7321/2001, FJ 5º; ES:TS:2005:80), 12 de julio de 2006 (casación 5609/2001, FJ 2º; ES:TS:2006:5366), 13 de noviembre de 2008 (casación 5442/2004, FJ 10º; ES:TS:2008:6425), 6 de marzo de 2009 (casación 2824/2003, FJ 3º; ES:TS:2009:1858), 8 de octubre de 2009 (casación para la unificación de doctrina 234/2004, FJ 4º; ES:TS:2009:7855), 29 de marzo de 2010 (casación 11318/2004, FJ 22º; ES:TS:2010:2718), 23 de julio de 2012 (casación 599/2010, FJ 2º; ES:TS:2012:5253) y 20 de abril de 2015 (casación 4540/2012, FJ 6º; ES:TS:2015:1588)]. En otras palabras, sólo podemos adentrarnos en ese terreno vedado cuando la exégesis que se discute contravenga manifiestamente la legalidad o resulte errónea, disparatada, arbitraria, contraria al buen sentido, pugne abiertamente con realidades suficientemente probadas o contenga conclusiones erróneas decisivas que sean irracionales o incluso adolezcan de la desproporción que no encaja en un normal raciocinio."

En este caso la Sala de instancia, en contra de lo que sostiene por las recurrentes, efectúa una interpretación motivada del alcance de la cláusula de exclusividad controvertida, en los términos que se han recogido en el

primer fundamento de derecho por referencia a los fundamentos de la sentencia recurrida y expresa igualmente los motivos por los que no comparte la interpretación que sostiene la Administración en la resolución de 26 de septiembre de 2001, todo ello desde la directa valoración del contenido de las normas y cláusulas aplicables y teniendo en cuenta la controversia existente al respecto, que se plasma en las diversas actuaciones de la Administración y los adjudicatarios de aquel contrato, de manera que podrá discreparse de la interpretación efectuada por la Sala de instancia, como de hecho sostienen las entidades recurrentes que entienden que debió ser otra la interpretación, pero lo que no se aprecia es que dicha interpretación del Tribunal a quo resulte ilógica, arbitraria o absurda, y por lo tanto, que pueda ser objeto de revisión en casación. De hecho, en la sentencia de 11 de noviembre de 2019 que hemos citado al principio, se llega a un resultado semejante y se señala reiteradamente que las recurrentes nunca han tenido el pretendido derecho de exclusividad absoluto sobre todas las plazas y se recogen expresiones de la resolución 26/2012, objeto de aquel recurso, señalando que lo que las recurrentes pretendían y pretenden es el monopolio de residencias y que "con unos índices de ocupación media sobre el noventa por ciento, y por tanto muy próximos a la plena y absoluta ocupación del cien por cien, habiendo centros privados que al no estar en régimen de conciertos, apenas llegan a un índice medio de ocupación del cincuenta por ciento, resulta fuera de lugar la solicitud de los centros más beneficiados de que están sufriendo un daño económico que debe ser indemnizado".

Las mismas razones conducen a la desestimación del siguiente submotivo, en el que se alega la infracción de los arts.1281 a 1289 del Código Civil sobre interpretación de los contratos, y que se funda en la consideración de que la interpretación efectuada por la Sala de instancia es contraria a la literalidad de las cláusulas del Pliego (art.1281cc), no ha atendido a los actos coetáneos y posteriores al contrato, como la resolución interpretativa de 26 de septiembre de 2001, el acuerdo de 31 de octubre de 2008 o la postura de la representación letrada de la Generalitat Valenciana (art. 1282 cc), y no ha tenido en cuenta la interpretación más favorable para el cumplimiento del contrato (art. 1284 cc), pues dicho planteamiento no hace sino defender los términos en que se sustenta su interpretación frente al criterio sostenido por la Sala de instancia, que no desconoce las previsiones de los indicados preceptos ni se aparta de las mismas.

Se alega como séptimo submotivo la infracción del art. 138.2 en relación con el art. 170.D) del TRLCSP y del art. 172.A) en relación con la cláusula 5.d) del Pliego y el art. 177.1 TRLCSP, que prevén la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad en supuestos como el presente, alegación que tampoco puede estimarse en cuanto tiene como presupuesto el mantenimiento del criterio de la parte respecto del alcance de la cláusula de exclusividad sobre las plazas convocadas, de manera que rechazada esta interpretación por la Sala de instancia, falta el presupuesto que habilita para la licitación por el sistema de procedimiento negociado.

Finalmente y por las mismas razones ha de desestimarse el último submotivo, en el que se alega la infracción de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima con referencia a la actuación administrativa, cuando en este recurso la infracción no se refiere a dicha actuación sino a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico reflejada en la sentencia recurrida, en la que se aprecia la inexistencia de la exclusividad en que se funda la licitación por el procedimiento negociado, infracción del ordenamiento jurídico que no desaparece por el hecho de que se haya reiterado en sucesivas actuaciones administrativas, que no pueden justificar la persistencia de la situación antijurídica declarada por la Sala.

En consecuencia, también este segundo motivo de casación ha de desestimarse en su totalidad.

Por todo ello procede desestimar los recursos, con imposición legal de las costas causadas a las partes recurrentes, que la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el art. 139 de la LRJCA y teniendo en cuenta la entidad del recurso y la dificultad del mismo, señala en 4.000 euros, más IVA si se devengare, como cifra máxima, por todos los conceptos, a reclamar por la parte recurrida y a satisfacer por mitad cada una de las partes recurrentes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso de casación n.º 1371/2016, interpuesto por la representación procesal de las entidades: CENTROS RESIDENCIALES SAVIA, S.L., la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONCERTADAS DE ACCESIBILIDAD SOCIAL (AECAS) y SACOVA CENTROS RESIDENCIALES, S.L. (SACOVA), contra la sentencia de 13 de enero de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso n.º 191/2013, que queda firme; con imposición de las costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy Inés Huerta Garicano Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.