

**Recurso 404/2023**  
**Resolución 454/2023**  
**Sección tercera**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 22 de septiembre de 2023.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A.U.**, contra la resolución de adjudicación del contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio a personas dependientes en el municipio de Gines (Sevilla)” (Expte. 1113/2023), promovido por el Ayuntamiento de Gines (Sevilla), este Tribunal en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 9 de marzo de 2023, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y previamente, el 7 de marzo, en el Diario Oficial de la Unión Europea, anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 1.850.674,35 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del oportuno expediente de contratación la Junta de Gobierno Local, con fecha 10 de agosto de 2023, resolvió adjudicar el contrato a la entidad ARQUISOCIAL S.L (en adelante la adjudicataria o ARQUISOCIAL). El acuerdo de adjudicación del contrato se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 16 de agosto de 2023, y con esa misma fecha se notificó a las entidades licitadoras.

**SEGUNDO.** El 30 de agosto de 2023 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A.U. (en adelante la recurrente o INGESAN), contra la resolución de adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se da traslado al órgano de contratación del escrito de impugnación, requiriéndole el expediente administrativo y el informe sobre las alegaciones formuladas en el recurso. Lo solicitado fue recibido en este Órgano.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de cinco días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan



las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiendo tenido entrada en este Tribunal las presentadas por la entidad adjudicataria ARQUISOCIAL.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que el Ayuntamiento de Gines (Sevilla) no ha manifestado que disponga de órgano propio, o a través de la Diputación Provincial respectiva, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal la documentación requerida para su tramitación y resolución.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación del contrato, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El objeto de licitación es un contrato de servicios convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública y el objeto del recurso es el acuerdo de adjudicación del contrato, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.**

#### 1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra la adjudicación del contrato solicitando a este Tribunal su anulación, así como que: «2) *Declare la procedencia de la exclusión de la oferta de ARQUISOCIAL, S.L., dado que no consta su aportación el ANEXO II.1 (proposición económica) en el acto de apertura del sobre “C”, sin que resulte admisible una subsanación de la falta de su aportación, que en realidad podría beneficiar indebidamente a quienes no habiendo cumplido tan elemental requisito dispusieran al efecto de una nueva oportunidad con posterioridad a la forma ordenada en el pliego de condiciones; en consecuencia, se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la propuesta de adjudicación a ARQUISOCIAL, S.L., para que se realice una nueva clasificación, con la consiguiente adjudicación a favor de INGESAN, al quedar posicionada en primer lugar.* 3) *Subsidiariamente, ordene la retroacción de las actuaciones al momento anterior a las valoraciones del sobre “B” (criterios de evaluación mediante juicio de valor), a fin de que se vuelvan a valorar y revisar únicamente las puntuaciones correspondientes al criterio de adjudicación “medidas de carácter medioambiental” otorgando “0”*



puntos a ARQUISOCIAL, S.L.; así como el subcriterio “Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar”, otorgado 2 puntos a INGESAN (o cuanto menos la puntuación que justamente valore nuestras mejoras ofertadas), porque sí se han ofertado, para que la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gines proceda a adjudicar la licitación a mi representada INGESAN.»

Como pretensión principal, la recurrente solicita la exclusión de la adjudicataria del procedimiento de licitación, al no haber aportado en el sobre 3 el Anexo II.1 “Proposición Económica”. Argumenta que: «Pese a que el clausulado del pliego de cláusulas administrativas particulares exige se incluya la proposición económica debidamente firmada en el Sobre “C”. Sin embargo, la Mesa ha pedido subsanar un documento NO APORTADO, que no se ha incluido en la oferta, y que justamente este documento, aunque ya se encuentra redactado, es la aceptación del precio del servicio en tiempo y forma antes del fin del plazo de presentación de ofertas»

Continúa la alegación afirmando que es doctrina reiterada de los Tribunales Administrativos de recursos contractuales que no se puede subsanar la documentación no aportada al momento en que concluye el plazo de presentación de proposiciones.

Refiere como apoyo de su alegación la Resolución 601/2022 de 26 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de recursos Contractuales (TACRC), cuyo contenido parcialmente reproduce: «Es doctrina asentada de los Tribunales de Contratación, que debe rechazarse una subsanación que comporte una modificación de la oferta económica, que sería extemporánea y contraria a los principios de igualdad, inalterabilidad de las ofertas y transparencia: es el licitador quien debe sufrir las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta. A título ejemplificativo, traemos a colación la Resolución n.º 262/2023 del TACRC, de 3 de marzo.»

Tras la doctrina expuesta concluye que: «En efecto, ARQUISOCIAL ha aportado presumiblemente el Anexo II.2 (Oferta de Mejoras), pero no el imperioso II.1 (proposición económica), con lo cual, si se confiere la oportunidad a dicho licitador de subsanar la oferta, estaría modificándola sin ambages, escenario absolutamente vedado por los Tribunales de Contratación.

Es claro que la proposición de la oferta económica es un documento de una importantísima trascendencia contractual y en la licitación pública cabe exigir una diligencia cualificada a los que se presentan a la misma por ser profesionales del sector que buscan tener éxito en una contratación. No se trata de cualquier documento, sino que el Anexo II.1 es quizá el más importante documento de la licitación: es el que muestra la oferta contractual del licitador y al que la Administración debe referirse cuando le exija a un futuro adjudicatario la contraprestación que ofertó.»

Con carácter subsidiario la recurrente pone de manifiesto la discrepancia que le merece la valoración otorgada tanto a la oferta de la entidad adjudicataria como a la aportada por ella. Al efecto alega dos defectos en los que, a su juicio, ha incurrido la mesa de contratación al valorar los criterios sujetos a juicio de valor, y que son: (i) la indebida valoración en la oferta de la entidad adjudicataria de las medidas ambientales; (ii) la errónea valoración de la oferta de la recurrente respecto de las “medidas de conciliación de la vida laboral y familiar”.

(i) Argumenta que, pese a que el pliego compelmía a los licitadores a incluir en la Memoria técnica las “medidas de carácter ambiental”, ARQUISOCIAL no lo hizo, por lo que la valoración de este subcriterio de adjudicación debió ser la de cero puntos, ante la “ausencia de contenidos evaluables”; y ello tal y como informó la técnica especializada en la materia. Cita como apoyo de su alegación el Acuerdo 17/2023, de 14 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.



Finaliza afirmando que: *«no podemos estar de acuerdo con que la Mesa orille el parecer de la técnica, en tanto en cuanto (i) la valoración realizada se adecuó a los criterios de adjudicación, (ii) el Informe goza de la motivación suficiente y (iii) no hay error patente o arbitrariedad en el juicio técnico consistente en el otorgamiento de “0” puntos a la adjudicataria en el criterio de adjudicación “Medidas de carácter medioambiental.»*

(ii) La recurrente solicita que se le otorgue la máxima puntuación a su oferta en el subcriterio de adjudicación “Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar”, argumenta al efecto que: *«INGESAN es merecedora de la puntuación máxima del subcriterio de adjudicación “medidas de conciliación de la vida laboral y familiar”, o cuanto menos aquella que justamente valore nuestras mejoras ofertadas, porque Sí se han ofertado: el PCAP permite incluir anexos para interpretar mejor la memoria técnica y realizar una correcta valoración de la misma.»*

Argumenta que en el informe técnico se les otorgó tan sólo una puntuación de 0,5 puntos pretextando que la descripción de las medidas para la conciliación estaba en los Anexos, aduce que: *«En cualquier caso, el PCAP permitía incluir Anexos, y consideramos que deberían valorarnos el compromiso de medidas al estar incluido en la Memoria Técnica, ya que el hecho de que el desarrollo esté en el Anexo no es óbice para no valorarlas. En este sentido, el apartado 25 del Cuadro Resumen habilita a los licitadores a incorporar Anexos para “interpretar mejor la Memoria Técnica y realizar una correcta valoración de la misma.»*

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe se opone a lo argumentado por la recurrente en todos sus extremos y solicita la desestimación del recurso.

Respecto a la pretensión principal del recurso, relativa a la exclusión de la adjudicataria al no haber aportado la oferta económica, el informe del órgano de contratación reproduce el contenido del acta de la sesión de la mesa de contratación celebrada el 4 de julio de 2023, en la que entre otras cosas se afirma que: *«Por tanto, la no incorporación a la oferta del licitador del modelo de oferta económica, al ser necesaria pero no modificable por el licitador, es claramente un defecto subsanable, poniéndose de manifiesto en la propia sesión de la mesa la existencia de jurisprudencia en este sentido.»*

Tras la exposición realizada concluye que: *«Entendemos que está suficientemente motivado y justificado el acuerdo adoptado por la Mesa solicitando la aportación del modelo de oferta económica a todos los licitadores que no lo habían hecho.»*

Respecto a la pretensión subsidiaria del recurso, en la que recordemos la recurrente cuestionaba la valoración otorgada tanto a la oferta de la adjudicataria como a la suya propia en dos criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, el informe del órgano de contratación en su informe expone lo siguiente:

a) En cuanto al motivo del recurso en el que se esgrime la indebida valoración, de las medidas ambientales propuestas en la oferta de la adjudicataria, argumenta el órgano de contratación que también es suficientemente aclaratorio el contenido del acta de la mesa de contratación celebrada el 4 de julio de 2023, cuyo contenido reproduce. Tras ello argumenta que: *«Como puede verse, la valoración de las ofertas la hace quien debe hacerla (la Mesa de Contratación), pero se hace en base al informe de la técnico municipal (la Sra. Díaz); y respecto a las medidas medioambientales presentadas por la empresa Arquisocial, también la hace la Mesa “con el asesoramiento de la Sra. Díaz”, que se demoró hasta el momento de la reunión de la Mesa, al existir en la técnico*



*una duda de carácter jurídico (si podían valorarse las medidas medioambientales de Arquisocial sin que su Memoria Técnica recogiese un aparatado específico referido a este tipo de medidas).*

*No existe, como pretende hacer parecer la entidad recurrente, una ausencia de criterio técnico a la hora de valorar las medidas medioambientales ofertadas por ARQUISOCIAL, criterio técnico con el que podría no estar de acuerdo la entidad recurrente, pero que en todo caso ha existido. Y menos cierto aun es lo manifestado por la recurrente, en el sentido de que “Dña. M. D. D., Técnico de la Delegación de Bienestar Social, Políticas de Igualdad y Salud del Ayuntamiento, autora del Informe Técnico de Valoración, propone no valorar el criterio de adjudicación “Medidas de carácter medioambiental” a ARQUISOCIAL”. Tal propuesta, simple y llanamente, no existe.*

*Tampoco se entiende la argumentación esgrimida por la recurrente, en el sentido de tener que valorar con cero puntos la oferta de medidas medioambientales de la adjudicataria, apoyándose para ello en el Acuerdo 17/2023, de 14 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, que transcribe parcialmente, cuando este Acuerdo se refiere a la forma en que han de valorarse los criterios valorables de forma aritmética, y en el caso que nos ocupa nos hallamos ante un criterio valorable con juicios de valor, que se puntuaría con “hasta 3 puntos”.*»

b) En cuanto al pretendido error en la valoración de la oferta de la recurrente en la valoración de las “Medidas de conciliación familiar”, argumenta el órgano de contratación que este motivo tampoco puede prosperar dado que ello iría en contra de lo expresamente previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y con ello en contra del principio de igualdad de los licitadores.

*Aduce el informe que: «Lo que solicita la recurrente es que su oferta de “medidas de conciliación de la vida laboral y familiar” contenida en la Memoria, se interprete y valore valorando sus anexos. Teniendo en cuenta que se han concedido el 25% de los puntos posibles en este criterio a la oferta de la recurrente, es obvio que se ha tenido en cuenta el contenido de la Memoria y sus Anexos, pero que no se han valorado estos últimos. Estimar esta alegación de la recurrente supondría que la técnica revisara por completo su informe, reevaluando toda la valoración en aquellas valoraciones en que haya aplicado este criterio en todos los licitadores, y que en la práctica supondría valorar los anexos de las Memorias.»*

### 3. Alegaciones de la entidad adjudicataria

Por último, la entidad ARQUISOCIAL mediante las alegaciones presentadas solicita la desestimación del recurso, esgrimiendo para ello argumentos en similares términos a los formulados por el órgano de contratación en su informe y que, constanding en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

## **SEXTO. Consideraciones del Tribunal. Análisis de los motivos del recurso.**

Expuestas las argumentaciones de las partes en el anterior fundamento jurídico, procede su examen.

### 1.- Sobre la procedencia de la subsanación acordada por la mesa de contratación.

La controversia que mediante la pretensión principal plantea el recurso radica en determinar si era procedente el trámite de subsanación acordada por la mesa de contratación respecto a la aportación de la proposición económica o, por el contrario, como afirma la recurrente tal defecto debió conllevar la exclusión de la licitadora ARQUISOCIAL del procedimiento de contratación.



El pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), que rige la presente licitación, en el apartado 25 de su Cuadro Resumen, al regular los criterios evaluables de forma automática relaciona un total de seis mejoras a la que atribuye una puntuación máxima de 75 puntos, sin que recoja como criterio de adjudicación la valoración de la oferta económica.

Sobre la oferta económica el PCAP, en el citado apartado 25 del Cuadro Resumen, dispone que: «Los licitadores deberán presentar en el Sobre C la siguiente documentación: «1.- Oferta Económica, conforme al modelo que se acompaña como ANEXO II.1. Se ofertará necesariamente el precio de 15,45 € (IVA incluido), a los solos efectos de su constancia en el contrato, sin que el precio sea considerado un criterio de adjudicación.

2.- Oferta de Mejoras, mediante una declaración firmada del licitador, conforme al modelo que se acompaña como ANEXO II.2, en la que se indique con claridad y sin condicionamiento ni matización alguna las Mejoras que se ofertan.»

Por su parte el Anexo II.1, del PCAP, recoge el siguiente modelo:

«ANEXO II.1  
MODELO DE PROPOSICIÓN ECONÓMICA

D<sup>a</sup>./D. ....  
(...)

Se comprometo, en nombre de ..... (1) a ejecutar el contrato, con estricta sujeción a los requisitos exigidos, de acuerdo con las condiciones ofertadas, por un precio/hora de auxiliar de ayuda a domicilio de:

QUINCE EUROS CON CUARENTA Y CINCO CÉNTIMOS, (15,45 €), IVA incluido, lo que supone 14,85577 € (IVA excluido)  
A esta cantidad le corresponde un IVA del 4 %, por la cantidad de 0,59423 €.»

En la Memoria Justificativa del contrato, incorporada al expediente remitido, respecto a la peculiaridad que plantea el modelo de la oferta económica se señala: «Teniendo en cuenta que el Ayuntamiento carece de competencia para financiar este servicio, teniéndola sólo para prestarlo, correspondiéndole la financiación a la Junta de Andalucía (con fondos propios y transferencias de la administración estatal), a través de la Diputación Provincial, no se establece la oferta económica como criterio de adjudicación, estableciéndose el precio del contrato (precio unitario) en 15,45 euros (IVA incluido) la hora de auxiliar de ayuda a domicilio, cuantía ésta establecida mediante Resolución de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisa el coste/hora máximo del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, el 100% de la valoración se hace con criterios técnicos, aunque con un claro componente económico, como se verá.»

La mesa de contratación en sesión celebrada el 4 de julio de 2023, procede a la apertura del sobre C de los licitadores admitidos, constatando que de las cinco licitadoras tres de ellas no habían presentado proposición económica. Tras ello, y según consta en el acta de la sesión, acuerda que: «la no incorporación a la oferta del licitador del modelo de oferta económica, al ser necesaria pero no modificable por el licitador, es claramente un defecto subsanable, poniéndose de manifiesto por parte del Vicesecretario la existencia de jurisprudencia en este sentido.

A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sala III), desde su sentencia de 25 de mayo de 2015 (Roj STS 2415/2015-) ha enfatizado que la preclusión de aportaciones documentales tiene por objeto evitar sorpresas o



“estratagemas poco limpias”; rechazando por ello posturas formalistas que conduzcan a la exclusión de licitadores por defectos fácilmente subsanables, por entender que ello contravendría el principio de libre competencia. En este sentido es de resaltar lo manifestado por el Tribunal Supremo en esta sentencia: “relación entre la aplicación del principio de subsanabilidad de los defectos formales y la libertad de competencia y añadir a ellas que su utilización en supuestos como éste contribuye a la elección de la oferta más ventajosa para los intereses públicos”.

Es muy ejemplar, por la referencia que hace a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la reciente sentencia del STSJ Castilla y León (Burgos) de 4 de Septiembre de 2020 (ECLI: ES:TSJCL:2020:2762), en la que se manifiesta que “Es indudable que la subsanación de defectos respecto de la documentación aportada en el sobre 3 debe ser considerada con carácter excepcional, pero no es menos cierto que el requisito esencial para no admitir la subsanación es que se pueda alterar de alguna forma la oferta, requisito que defiende el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al indicar que se debe tratar del mismo modo y con lealtad a los diferentes candidatos a la adjudicación del contrato, de tal forma que no se pueda producir un beneficio o un perjuicio indebido a ninguno de ellos; pero si no se produce ninguna modificación en la oferta con la subsanación, es admisible admitir esta subsanación en aplicación del principio de la competencia competitiva, dando posibilidad a todos y cada uno de los postores que concurren en el procedimiento de adjudicación contractual.”

Por todo ello, la Mesa entiende que la aportación de la oferta económica, sin modificar su contenido, conforme al modelo adjunto al PCAP, es subsanable, por lo que se acuerda pedir la correspondiente subsanación a las empresas que no la hayan aportado.»

Posteriormente y una vez transcurrido el plazo de subsanación concedido a las tres licitadoras afectadas, la mesa de contratación, en sesión celebrada el 25 de julio, adopta, en lo que aquí interesa, los siguientes acuerdos: «Vista la documentación presentada por todas las empresas requeridas, la mesa considera válidamente subsanados los defectos detectados en la documentación de las empresas ARQUISOCIAL, S.L., BCM GESTIÓN DE SERVICIOS S. L. y LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL, S.L.

#### SEGUNDO. - VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

Por la Secretaría de la Mesa se da cuenta de las ofertas relativas a los criterios evaluables de forma automática presentadas por los licitadores y que han sido admitidas, valorándose con el siguiente resultado:(...)

#### TERCERO. - CLASIFICACIÓN DE LAS OFERTAS

A la vista las valoraciones otorgadas, las ofertas presentadas y admitidas quedan clasificadas del siguiente modo:

1. ARQUISOCIAL S.L.: 93,75 puntos
2. OHL SERVICIOS-INGESAN: 92,75 puntos
3. LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL SL: 91,50 puntos
4. BCM GESTIÓN DE SERVICIOS S.L.: 83,25 puntos
5. INEPRODES, S.L.: 37,25 puntos

#### CUARTO.- PROPUESTA DE ADJUDICACIÓN.

Determinada la mejor oferta, la Mesa de Contratación, acuerda requerir a la entidad licitadora ARQUISOCIAL, S.L. para que dentro del plazo de 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que reciba el requerimiento, presente la documentación relacionada con el apartado 10.4 del PCAP como paso previo a la adjudicación.»

Una vez expuestos los hechos acaecidos durante la tramitación del expediente, y siendo el objeto de la controversia la subsanación de la proposición económica acordada por la mesa, interesa señalar que sobre la subsanación de las ofertas este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, entre otras en la Resolución 229/2023, de 3 de mayo, en la que se decía: «Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a



*que “excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta” Y concluye la sentencia citada que “(...) en el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudicador, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron.”*

*En la misma línea se pronuncia la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08), al indicar que el principio de proporcionalidad exigiría en este caso que, antes de proceder a la desestimación inmediata de la oferta -opción que siempre tiene en última instancia el órgano de contratación o la mesa de contratación en el supuesto examinado- se dé oportunidad al licitador de confirmar la veracidad del dato dudoso, pues de este modo se consigue, de un lado, que la Administración contratante alcance seguridad jurídica acerca de los términos reales de la oferta para así poder tomar una decisión fundada en orden a su admisión o exclusión, y, de otro lado, que el propio licitador reciba la oportunidad de confirmar la validez de dichos términos o bien de reconocer el error padecido en su oferta que la hace inviable.»*

En el presente asunto y atendiendo a la documentación obrante en el expediente remitido se ha podido comprobar que la proposición económica recoge un precio hora predeterminado para la licitación en los pliegos, por lo que aun tratándose de un documento cuya aportación se realiza en el sobre C y junto a la documentación relativa a los criterios cuya valoración se realiza de forma automática, justamente la proposición económica no está prevista como criterio de adjudicación y por consiguiente no es objeto de valoración. Tal y como manifiesta la entidad adjudicataria en las alegaciones formuladas, en este supuesto la proposición económica no tiene la trascendencia que la recurrente pretende atribuirle, dado que la presentación de oferta en la presente licitación supone la “*aceptación del contenido de los pliegos y por consiguiente del precio unitario del servicio cuantificado en 15,45 euros (IVA incluido)*”.

Por tanto, aplicando la doctrina ante expuesta en la que el límite a la aclaración está en el respeto al contenido de la oferta inicial como garantía del principio de igualdad de trato entre los licitadores, de modo que ese contenido originario no podrá nunca modificarse o ampliarse por vía de aclaración, se concluye que el trámite de subsanación acordado por la mesa y que permitió a los licitadores la aportación del Anexo II.1 en nada afecta a los términos o contenido sustancial de la oferta económica presentada por cada uno de los licitadores, sino que por el contrario y como defiende la mesa y el órgano de contratación, afecta a la subsanación de un defecto formal; consistente en la aportación de la proposición económica conforme al modelo contenido en el Anexo II.1 del pliego, sin modificar su contenido y reproduciendo el precio/hora de auxiliar de ayuda a domicilio contenido en el mismo.

En definitiva y a juicio de este Tribunal ha resultado acorde al principio de proporcionalidad el requerimiento de subsanación acordado por la mesa, respecto a la aportación del Anexo II.1 de modelo de proposición económica, por lo que procede la desestimación de este primer motivo de recurso y de la pretensión de exclusión de la mercantil adjudicataria.

2.- Sobre la errónea valoración de determinados criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

Desestimada la pretensión principal del recurso, procede entrar a analizar los otros dos motivos que éste contiene y que están relacionados ambos con la valoración de los criterios sometido a juicio de valor.



El PCAP en el apartado 25 de su Cuadro Resumen regula los criterios evaluables mediante juicio de valor, en concreto y en lo que aquí interesa dispone:

*“CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIOS DE VALOR*

*Los criterios evaluables mediante juicios de valor tendrán una valoración máxima de 25 puntos, conforme al siguiente desglose:*

*Modelo organizativo y de funcionamiento: hasta 12 puntos*

*(...)*

*Gestión de los Recursos Humanos: hasta 10 puntos*

*Se valorará la Propuesta de Gestión de los Recursos Humanos adscritos al Servicio, contenida en la Memoria Técnica, teniéndose en cuenta para la valoración la propuesta formulada los siguientes aspectos:*

- Plan de Formación del personal Auxiliar (en materias tales como medio ambiente, salud mental, o economía doméstica y evitación de accidentes domésticos): hasta 3 puntos.*
- Medios materiales, técnicos y tecnológicos con que se dota al personal para la gestión del servicio (con especial referencia a grúa de transferencia, colchones antiescaras y detectores de humo): hasta 3 puntos.*
- Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar: hasta 2 puntos.*
- Medidas para favorecer la contratación de personas víctimas de la violencia de género o desempleadas de larga duración: hasta 2 puntos.*

*Se tendrá especial consideración a la hora de valorar estos aspectos de la oferta el que se propongan sistemas de comprobación y medición de lo ofertado, de cara a la verificación de su cumplimiento, bien por el Ayuntamiento, bien por el control de calidad externo contratado por la empresa, no teniéndose en consideración las meras manifestaciones de intenciones o las referencias a la política de recursos humanos de la empresa licitadora y sus sistemas de gestión, que no sean directamente aplicables al servicio licitado y verificables por el Ayuntamiento o por un tercero.*

*Medidas de carácter medioambiental: hasta 3 puntos*

*Se valorarán las medidas de carácter medioambiental ofertadas en la Memoria Técnica referidas a la reducción de la huella de carbono del Servicio prestado. Deberá incluirse un sistema de comprobación y medición de lo ofertado, de cara a su comprobación, bien por el Ayuntamiento, bien por el control de calidad externo contratado por la empresa.»*

En cuanto a la documentación que debían contener las proposiciones en relación a los criterios de adjudicación, el citado apartado 25 del Cuadro Resumen del PCAP, dispone:

*«DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LOS CRITERIOS CUYA VALORACIÓN DEPENDE DE UN JUICIO DE VALOR.*

*Los licitadores deberán presentar en el Sobre B una Memoria Técnica, con una extensión máxima de 20 páginas (10 folios a doble cara o 20 a una sola cara), un tamaño de letra mínimo de 10, a 1,5 espacios entre renglones como mínimo, en la que se describirá la forma en que se prestará el servicio, y con el siguiente contenido mínimo:*

- 1. Modelo Organizativo y de Funcionamiento del Servicio.*
  - Protocolo de organización y funcionamiento.*



- Procedimiento de gestión de altas, bajas y modificaciones del servicio.
  - Procedimiento de coordinación interna de la empresa entre la dirección o responsable, el coordinador y los auxiliares.
  - Procedimiento de coordinación externa con el Ayuntamiento.
  - Propuesta de actividades específicas relativas al envejecimiento activo de los beneficiarios del servicio.
  - Evaluación anual del servicio.
2. Gestión de los Recursos Humanos adscritos al Servicio
- Plan de Formación del personal Auxiliar (en materias tales como medio ambiente, salud mental, o economía doméstica y evitación de accidentes domésticos).
  - Medios materiales, técnicos y tecnológicos con que se dota al personal para la gestión del servicio (con especial referencia a grúa de transferencia, colchones antiescaras y detectores de humo).
  - Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.
  - Medidas para favorecer la contratación de personas víctimas de la violencia de género o desempleadas de larga duración.

*Podrán incluirse anexos, catálogos o referencias, que no se tendrán en cuenta en la valoración, pero que pudieran ser utilizados para interpretar mejor la Memoria Técnica y realizar una correcta valoración de la misma.»*

2.1 La primera alegación formulada por INGESAN, afecta al criterio de valoración “Medidas de carácter ambiental”; al respecto manifiesta que, pese a que la entidad ARQUISOCIAL no incluyó las medidas de carácter ambiental en la memoria técnica, tal y como requería el PCAP, la mesa de contratación le otorgó puntuación, y ello, en contra de la valoración de cero puntos en este criterio contenida en el informe técnico de valoración.

Lo argumentado por el órgano de contratación frente a esta alegación se centra en lo ocurrido en la sesión de la mesa de contratación celebrada el 4 de julio de 2023, en tal sentido interesa conocer el contenido del acta de la sesión, en este punto, y que a continuación se expone:

*«Informa la Sra. D. que para la baremación de cada subcriterio establecido en el pliego, el sistema empleado ha sido, con carácter generalizado, señalar la propuesta técnica con mayor nivel de adecuación, concreción y claridad en la exposición redactada a los criterios establecidos, y después a las demás por comparación con esta.*

*Se adjunta a la presente Acta el Informe presentado, que contiene la propuesta técnica de valoración de los criterios evaluables mediante juicios de valor.*

*Tras la exposición, la Sra. Díaz plantea a los miembros de la Mesa dos cuestiones, sobre las que entiende deben pronunciarse expresamente.*

*-En primer lugar, se refiere a la valoración de las medidas medioambientales propuestas. Explica que todas las empresas, excepto Arquisocial, han incluido un apartado específico dentro de su Memoria referido a las medidas medioambientales propuestas. Por esta razón ha considerado como medida más prudente no proponer valoración de este criterio a Arquisocial y someter la cuestión a la Mesa.*

*A preguntas de los miembros de la Mesa explica que esta empresa, en el desarrollo de la redacción del proyecto técnico, aborda de manera puntual actividades concretas relativas a medidas medioambientales, mostrando la Memoria de Arquisocial y comentando algún ejemplo. Tras un debate de los miembros de la Mesa, finalmente se decide por unanimidad valorar este criterio a Arquisocial, al no existir una exigencia en el Pliego incluir un apartado específico en la Memoria sobre las medidas medioambientales. Con el asesoramiento de la Sra. D., se entiende que estas medidas no cuentan con el nivel de concreción expuesto por otros licitadores. Por ello, se acuerda valorar las medidas medioambientales propuestas por Arquisocial con 0,75 puntos.*



(...)

*A la vista de todo lo anterior, y del contenido del informe remitido a la Mesa, sobre aplicación de juicios de valor en la valoración de las Memorias Técnicas presentadas por las empresas licitadoras, la Mesa acuerda valorar las mismas conforme al Informe anexo al Acta, con la modificación referida en cuanto a Arquisocial, y que supone la siguiente puntuación para cada empresa(...).»*

Por tanto, del contenido del acta de la sesión de la mesa en la que la técnica expone la propuesta de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, se constata que la puntuación finalmente otorgada a la oferta de ARQUISOCIAL en el criterio “Medidas medioambientales”, no es contraria a la valoración efectuada por la técnica como manifiesta la recurrente, sino que tal y como afirma el informe del órgano de contratación, la puntuación de este criterio se llevó a cabo en el curso de la sesión de la mesa y tras resolverse la cuestión previamente planteada por la técnica relativa a la procedencia, o no, de la valoración de este criterio en la oferta de ARQUISOCIAL. La cuestión la planteaba al no contener la memoria técnica presentada un epígrafe específico para las medidas medioambientales propuestas, sino que éstas se exponían a lo largo del contenido de la memoria. Cuestión que la mesa resolvió acordando la procedencia de su valoración, tal y como explica el acta de la sesión, decisión cuyo sentido comparte este Tribunal, al ser respetuosa con el principio antiformalista que ha de inspirar la contratación pública. Pero es que además, si atendemos al contenido del citado apartado de la 25 del Cuadro resumen del PCAP, en el que se regula la documentación relativa a los criterios que dependen de un juicio de valor, se comprueba que entre los epígrafes contenidos como contenido mínimo de la memoria técnica no consta el relativo a medidas medioambientales, por tanto, y si bien dichas medidas han de recogerse en la memoria técnica según la descripción del criterio, el PCAP no exigía una determinada estructura para su valoración, cuestión que abunda en el acierto de la mesa al no dejar de otorgar puntuación en este criterio por ese motivo.

Tras lo expuesto deviene probado que la puntuación otorgada a ARQUISOCIAL en el criterio de adjudicación medidas medioambientales no lo fue en contra del criterio del Informe de la técnica por ausencia de contenidos evaluables.

Con base en las consideraciones realizadas, este motivo debe desestimarse.

2.2. Mediante el último motivo de recurso la recurrente solicita que se le otorgue la máxima puntuación a su oferta en el subcriterio de adjudicación *“Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar”*. Argumenta que en el informe técnico se les atribuyó tan sólo una puntuación de 0,5 puntos, pretextando que la descripción de las medidas para la conciliación estaba en los Anexos, y ello pese a que el PCAP permitía incluir anexos para *“interpretar mejor la memoria técnica y realizar una correcta valoración de la misma.”*

Las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, se regula en el PCAP como uno de los subcriterios contenido dentro del criterio de adjudicación sometido a juicio de valor denominado *“Gestión de los Recursos Humanos”*. El PCAP, respecto a este subcriterio no realiza descripción, limitándose a concretar la puntuación prevista para el mismo, *“hasta 2 puntos”*. Si bien, el PCAP al regular la documentación que debía contener las proposiciones respecto a los criterios sometidos a juicio de valor, y entre el contenido mínimo de la memoria técnica refiere expresamente un epígrafe relativo para las *“Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar”*.

La valoración cuestionada por la recurrente se encuentra recogida en el Informe técnico de valoración de los criterios evaluables mediante juicio de valor, de 4 de julio de 2023. Analizado el contenido del mismo se comprueba que la valoración de la propuesta de la recurrente respecto al citado criterio fue la siguiente:

*«Medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar.*



*Compromiso de implantación del Plan de Igualdad, con las medidas de conciliación que en él se contemplan, si la empresa evaluada resultase la adjudicataria del contrato. La propuesta procede, exclusivamente, a enumera las medidas de plan de conciliación, sin ningún tipo de concreción para su implementación, salvo información detallada recogida en el Anexo XI, no evaluable, según se establece en el apartado 25 del cuadro resumen del PCAP.*

VALORACIÓN CUANTITATIVA.....0,5 PUNTOS»

Por otro lado, y analizada la oferta presentada por la recurrente se comprueba que los términos de la misma respecto a ese criterio son los siguientes:

#### *«2.3 Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar*

*La realidad del servicio en su ejecución diaria, así como la información obtenida por la experiencia en otros SAD a través de los distintos procesos que lo conforman, nos hace conscientes de la necesidad de establecer medidas que favorezcan la conciliación de la vida laboral, personal y familiar de los profesionales. Con ello se pretende equilibrar los tiempos de vida de las personas trabajadoras. Todas las medidas que integra nuestro plan de conciliación son una propuesta, adaptándose, y aprobándose según las directrices marcadas por el Ayto de Gines. Además, INGESAN cuenta con un Plan de igualdad que es implantado en todos los servicios que gestiona tras la adaptación a las particularidades del mismo siguiendo en todo caso las directrices marcadas por el Ayto. de Gines. Se persigue con ello, garantizar la igualdad de oportunidades y crear las condiciones y medidas que favorezcan la integración y satisfacción de todas las personas trabajadoras del SAD. Algunos de los principios de Igualdad y medidas de Conciliación son: Se adjunta como ANEXO XI mayor grado de detalle sobre las medidas y principios mencionadas.*

Adjunta a su propuesta el referido el Anexo XI “Conciliación e Igualdad”, en el que relaciona y desarrolla las medidas de conciliación.

El apartado del PCAP cuya aplicación invoca la recurrente y que parcialmente reproduce en el escrito de recurso, dispone lo siguiente: *«Podrán incluirse anexos, catálogos o referencias, que no se tendrán en cuenta en la valoración, pero que pudieran ser utilizados para interpretar mejor la Memoria Técnica y realizar una correcta valoración de la misma.»*

Por tanto, los anexos cuya valoración invoca la recurrente, no son objeto de valoración de conformidad con las previsiones del PCAP, sin perjuicio de la utilidad interpretativa que el pliego le atribuye. Pero lo cierto es que comparado el contenido del Anexo XI, con el de los términos de proposición recogidos en la memoria, se comprueba que el Anexo recoge medidas de conciliación que en la memoria ni si quiera se mencionan e identifican.

Además de los hechos expuestos, hemos de precisar que la presente controversia afecta a un criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor donde la asignación de puntos no es automática, sino que obedece a una apreciación técnica discrecional de quien valora la proposición que, conforme a reiterada jurisprudencia y doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales, está amparada por el principio de discrecionalidad técnica; principio que parte de una presunción de certeza y razonabilidad en el juicio técnico del órgano evaluador, basada en la especialización e imparcialidad de este último, que solo queda desvirtuada si se acredita arbitrariedad, desviación de poder, falta de motivación o error manifiesto en la emisión de ese juicio de valor y sin que la apreciación subjetiva de quien lo impugna pueda prevalecer como juicio técnico paralelo, a no ser que se hayan superado -y así se acredite- los límites de la discrecionalidad técnica en los términos que antes se han expuesto (v.g. Resoluciones 105/2020, de 1 de junio, 250/2021, de 24 de junio y 275/2022, de 20 de mayo).



Partiendo de esta premisa, hemos señalado que la labor de este Tribunal no alcanza a la revisión de los juicios técnicos emitidos al respecto, sino a la labor de verificación de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional de la Administración, entre los que cobran especial relevancia la igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad. De este modo, la adecuada motivación en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor es una de las funciones que facilita el control de legalidad de la adjudicación.

En definitiva, pues, los criterios evaluables en función de juicios de valor, como sucede con el aquí analizado, 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. La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis.

En el supuesto que examinamos y sobre la base de la doctrina expuesta, hemos de considerar que el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor goza de una presunción iuris tantum de acierto y razonabilidad que, a juicio de este Tribunal, no ha sido desvirtuada por la recurrente. Así el informe técnico recoge de forma motivada la valoración que le merece el subcriterio de “*Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar*”.

De este modo, se observa que la recurrente viene a discrepar de las consideraciones del informe técnico, pero sin que de las alegaciones formuladas se desprenda la existencia de un error patente en la valoración técnica realizada, ni falta de motivación o arbitrariedad en la asignación de 0,5 puntos al subcriterio “*Medidas de conciliación de la vida laboral y familiar*”.

Con base en las consideraciones realizadas, este segundo motivo debe desestimarse y con él, el recurso interpuesto.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A.U.**, contra la resolución de adjudicación del contrato denominado «Servicio de ayuda a domicilio a personas dependientes en el municipio de Gines (Sevilla)» (Expte. 1113/2023), promovido por el Ayuntamiento de Gines (Sevilla).

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de



Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

