

Recurso 380/2024
Resolución 432/2024
Sección Tercera

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

Sevilla, 4 de octubre de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL, S.L.** y **ECILIMP, S.L.**, contra el acuerdo de 29 de agosto de 2024 por el que se adjudica el contrato denominado «Servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Baza por procedimiento abierto» (Expte. 1981/2024), tramitado por el Ayuntamiento de Baza (Granada), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 30 de abril de 2024 fue enviado al Diario Oficial de la Unión Europea y el 2 de mayo de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. El 2 de mayo de 2024 los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato de 16.945.982,61 €.

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.

Mediante acuerdo del pleno de la corporación municipal de 29 de agosto de 2024 se acuerda adjudicar el contrato citado en el encabezamiento a la entidad ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS S.L. (en adelante la adjudicataria).

SEGUNDO. El 20 de septiembre de 2024, las entidades LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL, S.L. y ECILIMP, S.L., que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas (en adelante la UTE recurrente), presentaron en el Registro de este Tribunal, recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación antes citado.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de fecha 23 de septiembre de 2024, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso, que previo requerimiento de subsanación, ha tenido entrada en esta sede con fecha 1 de octubre de 2024.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, consta que se han presentado las formuladas por la entidad adjudicataria y por la entidad CLAROS S.C.A. DE INTERES SOCIAL.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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; toda vez que el Ayuntamiento de Baza (Granada) no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Las recurrentes ostentan legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de licitadoras en el procedimiento de adjudicación en el que han participado con el compromiso de constituirse en UTE, en caso de resultar adjudicatarias, sin perjuicio de la legitimación *ad causam* de la recurrente respecto a la valoración de las ofertas de las entidades CLAROS, SCA DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN.

El citado artículo 48 de la LCSP, en lo que aquí concierne dispone que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso (...)»*.

Al respecto, en diversas resoluciones de este Tribunal (entre otras, Resoluciones 82/2017, de 28 de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 419/2019, de 13 de diciembre, 25/2020, de 30 de enero, 172/2020, de 1 de junio, 234/2021, de 10 de junio, 122/2022, de 18 de febrero, 399/2023, de 11 de agosto y 581/2023, de 24 de noviembre) se ha analizado el concepto de interés legítimo y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.

Sobre esta base jurisprudencial, debe señalarse que siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la recurrente en la interposición del recurso solo podrá admitirse si la eventual estimación de sus pretensiones condujera finalmente a la adjudicación a su favor del presente contrato. En consecuencia, si la recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria, con el recurso no obtendría beneficio inmediato, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones, por lo que procedería la inadmisión del mismo por falta de legitimación de aquella.

En el presente supuesto, las recurrentes se alzan contra la resolución de adjudicación solicitando a este Tribunal que anule el procedimiento de licitación porque se *“ha tenido conocimiento de la oferta evaluable automáticamente de los licitadores con anterioridad a la valoración de la documentación ponderada a través de*



juicios de valor”, refiriéndose a las ofertas de la adjudicataria y de las entidades CLAROS, S.C.A. DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN.

Asimismo, como petición subsidiaria segunda solicita *“la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de las ofertas presentadas en el Sobre n.º 2, aminorando la puntuación de (...) CLAROS, S.C.A. DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN”*.

En este sentido, ha de ponerse de manifiesto que estas dos últimas entidades, conforme al orden de clasificación de las ofertas recogido en el acuerdo de adjudicación recurrido, han quedado situadas por detrás de la recurrente, en concreto en tercer y cuarto lugar.

En consecuencia, la eventual estimación del presente recurso, respecto de la pretensión de la valoración de las ofertas de las entidades licitadoras CLAROS, SCA DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN, en ningún caso podría dar lugar a que la recurrente se alzase con la adjudicación del contrato por lo que no obtendría respecto a ello beneficio alguno, pues ella seguiría sin ser adjudicataria del contrato que ahora se examina, dado que como se ha expuesto quedaron clasificadas por debajo de ella, desbordando así el alcance de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP, basado en la existencia de un interés propio y no abstracto o ajeno, hipotético ni eventual.

Y ello por cuanto en materia contractual la posibilidad de interponer el recurso especial va ligada al interés legítimo en los términos del citado artículo 48 de la LCSP, sin que quepa el reconocimiento de una acción popular que habilite para intervenir en cualesquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto en defensa de la legalidad (v.g., entre otras, las Resoluciones 154/2023, de 3 de marzo, 239/2023, de 5 de mayo y 581/2023, de 24 de noviembre, de este Tribunal).

En consecuencia, se aprecia causa de inadmisión de las pretensiones del recurso respecto a las ofertas de las entidades licitadoras CLAROS, SCA DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 b) de la LCSP, por falta de legitimación *ad causam* de la entidad recurrente, pudiendo este Tribunal dictar resolución acordando la inadmisión de dichas pretensiones del recurso por dicha causa.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el 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, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el acuerdo de adjudicación del contrato fue notificada a UTE recurrente el 2 de septiembre de 2024, por lo que el recurso presentado el 20 de septiembre de 2024 en el registro de este Tribunal, 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 UTE recurrente interpone recurso especial contra la adjudicación del contrato, en el que solicita a este Tribunal que acuerde:

“I. Revocar mediante nulidad o subsidiariamente anulabilidad el acuerdo de la Sesión celebrada el 29 de agosto de 2024 por el Pleno de la Corporación del Ayuntamiento de Baza por cuya virtud decide adjudicar el contrato con número de expediente 1981/2024 a ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS, S.L.

II. En consecuencia, se deberá anular el procedimiento licitatorio correspondiente al Expediente n.º 1981/2024, de Servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Baza en tanto que la actuación del Pleno del Ayuntamiento del referido municipio ha tenido conocimiento de la oferta evaluable automáticamente de los licitadores con anterioridad a la valoración de la documentación ponderada a través de juicios de valor, lo cual ha podido influir y contaminar la imparcialidad de la Mesa de Contratación sobre la valoración de los demás criterios, conculcando así los principios elementales que han de presidir en todo procedimiento licitatorio.

- SUBSIDIARIO PRIMERO: se proceda a la exclusión de ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS, S.L en tanto que dicho licitador no ha respetado los Pliegos de Contratación los cuales tienen naturaleza “Lex Contractus” al no haber presentado la oferta conforme a la Cláusula 17 del PCAP.

- SUBSIDIARIO SEGUNDO: se ordene la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de las ofertas presentadas en el Sobre n.º 2, aminorando la puntuación de ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS S.L, CLAROS, SCA DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN pues la Mesa de Contratación procede a tener en cuenta para las puntuaciones totales en los criterios cuya ponderación dependen de un juicio de valor (Sobre n.º 2), la formación del personal mediante el “Plan de Formación” cuando éste se ha de valorar en el Sobre n.º 3 denominado proposición económica y criterios cuya ponderación no depende de un juicio de valor.

En consecuencia, se deberá proceder a adjudicar el contrato a favor de UTE LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL SL – ECILIMP SL al haber sido el licitador que ha presentado la oferta económicamente más favorable y, por consiguiente, merecedor de la adjudicación del presente contrato.”

En primer lugar, la UTE recurrente alega que se ha realizado una incorrecta valoración de las ofertas. Para ello, la UTE recurrente alega, en base al contenido del informe técnico de valoración de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, que *“Conforme a la Cláusula 18 del PCAP, la formación del personal se ha de valorar mediante el llamado “Plan de Formación del Personal” siendo éste un criterio cuya ponderación no depende de un juicio de valor, y que por lo tanto habrá de incluirse en el Sobre n.º 3 para su posterior valoración. En consecuencia, dicha documentación no se deberá valorar en el Sobre n.º 2 ya que, en el mismo, en cambio, se incluyen criterios cuya ponderación sí dependen de un juicio de valor.*

Por tanto, la Mesa de Contratación valora incorrectamente las ofertas presentadas por ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS S.L, CLAROS, SCA DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN ya que tiene en cuenta para concluir con la puntuación total de la documentación obrante en el Sobre n.º 2 la formación del personal cuando éste debió ser valorado en el Sobre n.º 3.”

Entiende que con dicha actuación se *“ha vulnerado a todas luces la conocida doctrina que afirma que los Pliegos de la Contratación se caracterizan por contener la naturaleza de ser “lex contractus” y, por ende, plenamente vinculantes para las partes contratante y contratista”, citando resoluciones de distintos Tribunales administrativos de Recursos contractuales.*



En segundo lugar, alega que se ha transgredido la cláusula 26 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) y que “A colación de lo anterior, el acto impugnado es improcedente en tanto que se ha incurrido en una vulneración de los principios de objetividad, transparencia, imparcialidad y secreto de las ofertas evaluables mediante fórmulas presentadas por los licitadores. Ello porque se ha procedido a valorar el Sobre n.º 2 conociendo previamente las ofertas evaluables mediante fórmulas presentadas en el Sobre n.º 3.”

Por último, alega la UTE recurrente que les consta que la adjudicataria no ha presentado su oferta en la forma prevista en la cláusula 17 del PCAP, respecto a la remisión del justificante de envío de la presentación de la oferta el mismo al correo electrónico indicado en el PCAP al efecto, por lo que entiende que su oferta debió ser excluida de la licitación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso mantiene que “en la valoración de las ofertas correspondientes al SOBRE nº 2, dependientes de un juicio de valor, no existe incorrecta valoración de las ofertas. No se ha otorgado puntuación ni ponderado la existencia de un Plan de Formación dirigido al personal, usuarios, familiares o cuidadores, así como tampoco su cuantificación o su temporalización, por lo que se ha actuado conforme al procedimiento estipulado y conforme al criterio de adjudicación establecido en el PCAP y el PPT”.

Aclara, aportando documentación justificativa de ello, que la adjudicataria envió justificación de la presentación de su oferta al correo electrónico del órgano de contratación designado para ello.

En esencia se afirma por la adjudicataria, que “motivos de nulidad ni de anulabilidad en el acto de adjudicación del contrato que provoque la exclusión de una empresa licitadora o que retrotraigan las actuaciones al momento previo de la valoración del sobre dos.”

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

La adjudicataria, tras rebatir las alegaciones de la recurrente, llega a la siguiente conclusión en su escrito de alegaciones:

“De acuerdo con lo expuesto en los apartados precedentes, el recurso especial en materia de contratación planteado por la entidad UTE LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL, S.L., y ECILIMP, S.L. (Recurso 380/2024), debe ser íntegramente desestimado, en la medida en que no concurre ninguna de las supuestas infracciones y vulneraciones que, sin consistencia, se denuncian en el mismo, esto es, no existe una incorrecta valoración de las ofertas ni una anticipación de información relevante del Sobre nº 3 en el Sobre nº 2, ni puede apreciarse tampoco infracción alguna de los Pliegos en la forma de presentación de la oferta de mi representada.”

4. Alegaciones de la entidad CLAROS SCA DE INTERES SOCIAL.

La citada entidad se opone a las pretensiones de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

1. Sobre la pretensión principal.



La pretensión principal de la recurrente es la anulación del acuerdo de adjudicación y del procedimiento de licitación en tanto que la recurrente considera que se ha tenido conocimiento de la oferta evaluable automáticamente con anterioridad a la valoración de la documentación ponderado a través de juicios de valor.

La controversia que el recurso plantea se centra en discernir si la incorporación en el sobre 2, de determinada información, relativa a aspectos valorables mediante criterios de adjudicación automáticos, ha vulnerado, o no, los principios de objetividad e imparcialidad informadores del procedimiento de licitación, a la vista de las observaciones contenidas en el informe técnico de valoración de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. La respuesta a esta cuestión permitirá determinar la procedencia, o no, de atender a las pretensiones de la recurrente.

Para ello se ha de estar a lo dispuesto en los pliegos que rigen la licitación. Concretamente, la cláusula 21 del PCAP, y el apartado 8 del cuadro de características del contrato, que regula los criterios de adjudicación:

“ A) CRITERIOS EVALUABLES AUTOMÁTICAMENTE (SOBRE UN TOTAL DE 30 PUNTOS)

(...)

4.-PLAN DE FORMACIÓN DEL PERSONAL Y PERSONAS USUARIAS, FAMILIARES Y CUIUDADORES:(HASTA 10 PUNTOS).

Deberá ir cuantificado y temporalizado

La puntuación se asignará proporcionalmente en función de mayor número de horas/año ofertadas, con el siguiente criterio proporcional:

| | |
|----------|-----------|
| 50 horas | 10 puntos |
| 25 horas | 5 puntos |
| 10 horas | 2 puntos |

Para obtener puntuación será necesario ofertar como mínimo 10 horas.

(...)

B) CRITERIOS DEPENDIENTES DE UN JUICIO DE VALOR (SOBRE UN TOTAL DE 60 PUNTOS):

1.- Proyecto de trabajo: hasta 50 puntos

Se precisa conocer, de las empresas o entidades licitantes, su visión y su modelo de gestión de la tipología del Servicio a contratar, a través del desarrollo teórico de una serie de cuestiones, nociones o materias que, en su puesta en marcha, resulten eficaces y eficientes para el alcance de los objetivos propuestos para la contratación, y que pueda así acreditar a las entidades o empresas licitantes con una garantía y aval para la ejecución.

El PROYECTO DE TRABAJO DE GESTION Y FUNCIONAMIENTO DEL DERVICIO DFE AYUDA A DOMICILIO deberá contemplar con carácter obligatorio los epígrafes que a continuación se especifican debiendo ajustar su contenido a las especificaciones contenidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares, debidamente firmado por el licitador, o en el caso de ser persona jurídica por representante legal de la misma. No se valorarán los epígrafes que no respondan a lo exigido ni los anexos. Dicho proyecto se presentará de forma ordenada, con índice y paginado. El proyecto no podrá exceder de 100 páginas a una cara, con interlineado sencillo y letra tipo Calibri, tamaño 11.

1.1. ANÁLISIS DE LA REALIDAD DE BAZA Y ESTUDIO DE NECESIDADES

1.2. PRESENTACIÓN DE LA EMPRESA, TRAYECTORIA, ORGANIGRAMA, PERSONAL CON EL QUE CUENTA.

1.3. OBJETIVOS

1.4. ACTUACIONES QUE COMPRENDE EL SERVICIO A DESARROLLAR



- 1.5. METODOLOGÍA Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO
- 1.6. PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN
- 1.7. SISTEMAS DE COORDINACIÓN
- 1.8. PLANIFICACIÓN Y TEMPORALIZACIÓN
- 1.9. EVALUACION
- 1.10. RECURSOS MATERIALES

Se valorará el grado de detalle en relación a los presentes criterios de adjudicación en los que se ponga de manifiesto el conocimiento y puesta en marcha de las empresas o entidades licitadoras en relación al proyecto solicitado, garantizando el cumplimiento de los objetivos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas.

La puntuación máxima a asignar al “PROYECTO DE TRABAJO DE GESTION Y FUNCIONAMIENTO DEL DERVICIO DFE AYUDA A DOMICILIO” será de 40 puntos, que quedan desglosados en los siguientes apartados a valorar:

1.1. ANÁLISIS DE LA REALIDAD DE BAZA Y ESTUDIO DE NECESIDADES..... hasta 2,5 puntos

Se valorará el grado de conocimiento de la realidad social y demográfica del municipio de Baza, así como las necesidades de la población mayor y dependiente.

1.2. PRESENTACIÓN DE LA EMPRESA, TRAYECTORIA, ORGANIGRAMA, PERSONAL CON EL QUE CUENTA.....hasta 2,5 puntos.

Se valorará la organización interna de la empresa o entidad para la ejecución de un Servicio de Ayuda a Domicilio de Dependencia y la adecuación de su organigrama interno con la metodología a emplear, así como el personal de la misma.

1.3. OBJETIVOS.... Hasta 2,5 puntos

Se valorará la definición y concreción de los objetivos operativos a alcanzar y conseguir en la ejecución del Servicio de Ayuda a Domicilio de Dependencia.

1.4. ACTUACIONES QUE COMPRENDE EL SERVICIO A DESARROLLAR.... Hasta 2,5 puntos.

Se valorará la concreción de las actuaciones a desarrollar y su adecuación a la normativa vigente reguladora del Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1.5. METODOLOGÍA Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO..... hasta 10 puntos.

Se valorará la definición de la metodología de trabajo a proponer y a desarrollar en la ejecución del Servicio de Ayuda a Domicilio de Dependencia, el modelo de gestión, la organización y la puesta en marcha del mismo.

1.6. PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN.....hasta 10 puntos

Se explicitará, desglosará y detallará los trámites y actuaciones internas a seguir por la empresa o entidad en aplicación a los protocolos indicados en el Pliego de prescripciones Técnicas valorando el grado el grado de detalle y operatividad de los mismos.

- Protocolo para el alta, baja de personas usuarias y resolución de incidencias que surjan en la gestión de las mismas.... hasta 3 puntos.



- Protocolo ante incidencias que dificulten o impidan el normal funcionamiento del servicio.... hasta 2 puntos
- Protocolo de seguimiento de casos.... hasta 1 punto
- Protocolo de actuación para la atención de situaciones de urgencias y emergencias sociales.... hasta 1 punto
- Protocolo para la gestión de quejas y reclamaciones.... hasta 1 punto
- Protocolo de coordinación interna y externa..... hasta 1 punto
- Protocolo de actuación en caso de enfermos mentales.... Hasta 1 punto

1.7. SISTEMAS DE COORDINACIÓN..... Hasta 5 puntos

Se explicitará, concretará y desglosará los diferentes niveles de coordinación interna y externa, así como las vías de comunicación de la empresa o entidad con su personal, con las personas usuarias y sus familias y con la administración contratante.

1.8. PLANIFICACIÓN Y TEMPORALIZACIÓN..... hasta 5 puntos

Se valorará el grado de planificación en la implantación de la metodología y organización del servicio, así como el detalle de su temporalización.

1.9. EVALUACION..... Hasta 5 puntos

Se procederá a definir, describir y concretar un modelo evaluativo para el Servicio de Ayuda a Domicilio de Dependencia que nos permita ayudar a conocer y entender en cualquier momento de su ejecución su situación y estado, con el propósito de ir mejorando sus resultados y a facilitarnos una proposición de propuestas y de mejoras correctivas, valorando: Conceptualización, definición y diseño del modelo de evaluación a implantar en el Servicio de Ayuda a Domicilio, objetivos específicos a alcanzar en la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio, herramientas e instrumentos de evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio y tipología y propuesta de indicadores para la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio.

1.10. RECURSOS MATERIALES.... Hasta 5 puntos

Se procederá a explicar y detallar los recursos materiales con los que contará la empresa o entidad, entre ellos, su ubicación física y características, indumentaria del personal auxiliar de ayuda a domicilio, las ayudas técnicas con las que contará y el modelo de software o plataforma informática y tecnológica a proponer para un mejor control y mayor seguimiento del Servicio de Ayuda a Domicilio de Dependencia.

2.- Compromiso de contratación: 10 puntos

Existencia por parte de la empresa o entidad licitadora de un compromiso de contratación de un 10 % de la plantilla de auxiliares de ayuda a domicilio contratadas para la ejecución de los servicios licitados pertenecientes a los colectivos de: personas ex tuteladas, mujeres víctimas de violencia de género, personas residentes en zonas desfavorecidas, receptoras de la renta mínima de inserción social, personas con discapacidad o en situación de riesgo de exclusión, debiéndose respetar siempre los requisitos de titulación exigidos en la normativa vigente (según lo dispuesto en los artículos 23.b y 23.c de la Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía).

3.- Plan de intervención sociocomunitario: Hasta 10 puntos



Contemplará las actuaciones de carácter socio-comunitario dirigidas a fomentar la participación del usuario, familia trabajadores en su comunidad y en actividades de ocio y tiempo libre. A través de un proyecto de intervención, con la implicación y compromiso de participación por parte de la Empresa adjudicataria, en los proyectos y planes locales de salud, servicios sociales, consejos de participación local o la posible colaboración en su caso, con la iniciativa social.

Se valorará tanto el proyecto de intervención, cómo la creación con el personal ya existente de un Departamento de asistencia técnica, para la puesta en marcha, seguimiento y evaluación del mismo. Donde se trabajarán las siguientes líneas de actuación: Participación Social, Accesibilidad, Cultura, Ocio y Deporte, Intervención Social, acciones solidarias y de voluntariado social, atención individualizada y en grupo de usuarios, familiares y personal de la empresa, fomentando la creación de espacios de intercambio de experiencias entre ellos/as, donde se comparta el apoyo emocional y social mutuamente.”

La recurrente alega, en primer lugar, que se ha realizado una valoración errónea de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, al advertir que en el informe técnico de valoración de los mismos al valorar el apartado 1.8 “PLANIFICACIÓN Y TEMPORALIZACIÓN” de la oferta de la adjudicataria se realizan las siguientes observaciones:

“El proyecto muestra un alto grado de planificación en la implantación de la metodología y organización del servicio. Se describen claramente los procesos e hitos que deben cumplirse, lo que indica una comprensión sólida de las etapas necesarias para la implementación exitosa del servicio. La inclusión de un cronograma que detalla las actividades a realizar en cada fase del contrato es un aspecto positivo, ya que permite visualizar el flujo de trabajo y las interdependencias entre las diferentes tareas. La metodología propuesta está bien estructurada y alineada con los objetivos del servicio. Se mencionan acciones específicas, como la formación del personal, la organización de reuniones y el análisis de información, lo que sugiere un enfoque proactivo para garantizar que todos los aspectos del servicio se aborden de manera integral. Sin embargo, sería beneficioso incluir más detalles sobre cómo se evaluará la efectividad de estas acciones y cómo se ajustarán en función de los resultados obtenidos. La temporalización del proyecto está bien definida, con hitos claros que permiten un seguimiento efectivo del progreso. Sin embargo, aunque se presentan las fases del proyecto, podría mejorarse la claridad en cuanto a la duración de cada fase y los criterios específicos que se utilizarán para determinar si se han cumplido los hitos. Esto ayudaría a establecer expectativas más claras y facilitaría la rendición de cuentas. Un aspecto que podría ser considerado es la inclusión de mecanismos para la adaptación del plan en caso de que surjan imprevistos.”

Así, la recurrente considera que se ha valorado en dicho apartado información relativa a la formación que los pliegos no prevén valorar entre los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor sino entre los criterios evaluables automáticamente.

No obstante, este Tribunal considera que no cabe llegar a la conclusión a que llega la recurrente por cuanto, pues si bien es cierto que la formación no se contempla entre los conceptos a valorar como criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, la mención de acciones formativas en el desarrollo del proyecto de trabajo para realizar la planificación y temporalización del mismo no implica que se esté valorando la formación como tal, ni los conceptos a valorar en el apartado 4 de los criterios de valoración evaluables automáticamente, que como se ha indicado valora el número de horas de formación a ofertar por las licitadoras.

Como afirma el órgano de contratación en su informe al recurso, “En el caso del Proyecto presentado por la entidad ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS SL, en el apartado 1.8 PLANIFICACION Y TEMPORALIZACION, se valora la “mención de acciones específicas, como la formación del personal” entendiendo esta mención como el reconocimiento de la licitadora a la relevancia que tiene el proveer de formación y tutorización a sus empleados/as



para desarrollar conocimientos adicionales en su metodología interna para la consecución de un adecuado desarrollo del servicio, más allá de la existencia o no de un Plan de Formación dirigido al personal, personas usuarias, familiares o cuidadores, al que en ningún caso se hace referencia como tal en la propuesta de Proyecto de trabajo, ni, por tanto, ha sido valorado.”.

Respecto de la errónea valoración de la oferta, 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.

Por ello, hemos de partir de la doctrina de la discrecionalidad técnica de cuño jurisprudencial, que ha sido invocada por todas las partes, y reiteradamente expuesta en nuestras resoluciones (v.g. Resoluciones 455/2023, de 15 de septiembre y 34/2019, de 14 de febrero) cuando el objeto de discusión se ha centrado en dicha valoración técnica.

Conforme a dicha doctrina, la función de este Tribunal no alcanza a la revisión de los juicios técnicos emitidos al respecto, sino a la labor de verificación del cumplimiento 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 juicios de valor es una de las funciones que facilita el control de legalidad de la adjudicación. Por tanto, este Tribunal ha de limitarse a comprobar si en la valoración realizada ha existido desviación de poder, error, arbitrariedad o falta de motivación, únicos supuestos en que quebraría la presunción de certeza y razonabilidad del juicio técnico emitido.

En tal sentido, como tiene declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurren en error técnico, lo cual es lógico ya que los órganos judiciales no pueden corregir con criterios jurídicos aspectos técnicos que escapan de su esfera de conocimiento y control. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324) declara que *«la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega».*

En el supuesto que venimos examinando, los argumentos esgrimidos por la recurrente contra el informe técnico sobre viabilidad de la oferta de la adjudicataria no acreditan el error alegado en la valoración de la oferta de la adjudicataria.

En segundo lugar, la UTE recurrente alega que *“se ha procedido a valorar el Sobre n.º 2 conociendo previamente las ofertas evaluables mediante fórmulas presentadas en el Sobre n.º 3”*, con la consiguiente vulneración de los principios de objetividad, transparencia, imparcialidad y secreto de las ofertas evaluables automáticamente.

Pues bien, este Tribunal ha establecido la doctrina sobre la introducción de aspectos de la oferta evaluables con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante fórmulas, en el sobre de documentación a valorar conforme a criterios que dependen de un juicio de valor, entre otras, en las Resoluciones 180/2021, de 6 de mayo, 398/2021, de 21 de octubre y 277/2022, de 20 de mayo.



Seguindo la citada doctrina, ha de partirse del antepenúltimo y penúltimo párrafo del artículo 146.2.b) de la LCSP que disponen que *«En todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. La citada evaluación previa se hará pública en el acto en el que se proceda a la apertura del sobre que contenga los elementos de la oferta que se valoraran mediante la mera aplicación de fórmulas»*.

Asimismo, el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público establece que *«La documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos»*, y el artículo 30.2 del citado Real Decreto prevé que *«En todo caso, la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquéllos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor»*.

La finalidad perseguida por la regulación expuesta no es otra que garantizar la imparcialidad y objetividad de los órganos técnicos de la Administración en la valoración de los criterios cuantificables mediante un juicio de valor, evitando que esta valoración pueda resultar influenciada por un conocimiento anticipado de determinados aspectos de la oferta que deben evaluarse en una fase posterior de la licitación mediante la aplicación de fórmulas.

Así las cosas, las cautelas que se establecen para la valoración de los criterios de adjudicación, en los casos en que su cuantificación dependa de un juicio de valor, no son meros requisitos formales del procedimiento sino que tienen por objeto mantener la máxima objetividad posible en la valoración en aras del principio de no discriminación e igualdad de trato entre entidades licitadoras, especialmente en orden a la valoración de los criterios que deben servir de fundamento a la adjudicación del contrato. Por ello, el conocimiento de la documentación relativa a los criterios de adjudicación que se aplican mediante fórmulas puede afectar al resultado de esta y, en consecuencia, cuando son conocidos los de alguna licitadora, pueden implicar desigualdad en el trato de las mismas, con el consiguiente quebranto, de las garantías de objetividad e imparcialidad y de los principios de igualdad de trato entre licitadoras y del secreto de la oferta consagrados en los artículos 1 y 146.2 de la LCSP.

No obstante, ha de aplicarse, además el principio de proporcionalidad respecto al secreto de la oferta, cuestión sobre la que este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, entre otras en la Resolución 324/2022, de 20 de junio, en la que decíamos: *«El sentido de la prohibición de incluir documentación que corresponde a otro sobre, no es otro que el de no contaminar a la mesa de contratación y velar por los principios de igualdad de trato sin discriminación a los licitadores. Según el Tribunal Supremo, la infracción del deber de secreto de las ofertas no tiene necesariamente que implicar la exclusión automática de la oferta, sino que habrá que analizar, de acuerdo con dicho principio, la incidencia que haya podido tener en la adjudicación. En este sentido recientemente se ha de citar a un supuesto donde la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS), mediante Sentencia nº 523/2022, de 4 de mayo, (presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia), señalaba en primer lugar, que la apreciación de la infracción del deber de secreto en las proposiciones de los licitadores requiere un test jurídico de proporcionalidad para valorar si tal infracción tiene entidad suficiente para incidir en la adjudicación o, por el contrario, si la mera constatación formal de la infracción debe conducir a la exclusión automática de la empresa licitadora-adjudicataria. (...) La controversia versaba, sobre la posibilidad de aplicar el principio de proporcionalidad en la apreciación de la relevancia de la infracción del deber de secreto de las ofertas, de manera que si su mera constatación debe determinar necesariamente la exclusión automática de la empresa licitadora-adjudicataria o debe ponderarse la relevancia de la infracción y su*



posible incidencia en la adjudicación. Ya entonces, se señalaba que el vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 no imponía que cualquier infracción del deber de secreto de las ofertas tuviera que implicar la exclusión automática de la oferta y que, en todo caso, los artículos 145.2 y 150.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, debían ser objeto de interpretación de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Pues bien, el TS avala esta interpretación y considera necesaria la aplicación del principio de proporcionalidad. Dado que el artículo 150.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011 nada decía en cuanto a las consecuencias del incumplimiento del deber de secreto de las ofertas, en defecto de los criterios acordados al respecto por el órgano de contratación se impone la exigencia general del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público así como en el artículo 18.1 de la Directiva 2014/24/CE, tratándose además de un principio cuya necesaria aplicación en materia de contratación pública está ampliamente reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En particular, la sentencia del TJUE de 30 de enero de 2020 (asunto C-395/18) hace referencia a la necesidad de aplicación especialmente intensa del principio de proporcionalidad en los motivos de exclusión potestativos. Estima que deben aplicarse las causas de exclusión, en especial las de carácter potestativo, de manera proporcionada, es decir, atendiendo a la relevancia de la infracción y a sus efectos desde la perspectiva de la finalidad de la norma. Considera por tanto que la valoración de la trascendencia de la infracción del deber de secreto de las ofertas que hicieron tanto el órgano de contratación como el Tribunal de Recursos Contractuales se ajustó al principio de proporcionalidad. Supone pues una excepción a la aplicación del criterio fundado en el principio formalista cuando éste es llevado a su extremo más absurdo».

Aplicando todo lo anterior al presente supuesto, no es posible deducir que de la mención de las acciones formativas contenidas en el informe técnico en relación con la planificación y temporalización del proyecto de trabajo presentado por la adjudicataria haya tenido conocimiento de la información relativa al número de horas ofertadas por la adjudicataria, a valorar en el criterio de adjudicación *automático* “4.- PLAN DE FORMACIÓN DEL PERSONAL Y PERSONAS USUARIAS, FAMILIARES Y CUIDADORES”.

No cabe, por tanto, admitir que se haya quebrantado el secreto de la oferta, ni las garantías de imparcialidad y objetividad.

En consecuencia, se han de desestimar las pretensiones de la recurrente en cuanto a la nulidad o anulabilidad del acuerdo de adjudicación recurrido y a la anulación del procedimiento de licitación, por los motivos antes analizados.

2. Sobre la primera pretensión subsidiaria.

En cuanto a la solicitud de exclusión de la oferta de la adjudicataria, que plantea como primera petición subsidiaria, lo hace afirmando sin más argumentos ni pruebas que le consta que dicha entidad ha incumplido con la exigencia contenida en la cláusula 17 del PCAP respecto a la presentación de las proposiciones:

“Las proposiciones, junto con la documentación preceptiva se presentarán en la forma establecida en la presente cláusula y, exclusivamente de forma electrónica a través de la Herramienta de Preparación y Presentación de ofertas que la Plataforma de Contratación del Sector Público pone a disposición de candidatos y entidades licitadoras para tal fin.

(...)

Dicho justificante de envío deberá mandarse mediante correo electrónico a la dirección: xxxx.xxxx@ayuntamientodebaza.es en el mismo día, consignándose el número del expediente, título completo del objeto del contrato y nombre del licitador.”



No obstante, consta entre la documentación remitida por el órgano de contratación a este Tribunal el acta de la sesión de la mesa de contratación celebrada el día 28 de mayo de 2024, según la cual la adjudicataria presentó su oferta el 14 de mayo de 2024 a las 16:10:03, así como el correo electrónico enviado por la adjudicataria a la dirección de correo electrónico indicado en la citada cláusula del PCAP, en la misma fecha, del siguiente tenor:

*“De: Contratación Sur Oriental Atende <contratacionsurori@atende.es>
Enviado el: martes, 14 de mayo de 2024 16:24
Para: xxxs.xxxx@ayuntamientobaza.es
Asunto: Contratación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Baza por procedimiento abierto. Expediente: 1981/2024
Datos adjuntos: justificante_entrega_ok.pdf*

Buenas tardes,

Adjuntamos justificante de envío de la licitación:

“Contratación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Baza por procedimiento abierto”. Expediente: 1981/2024

Por parte de la empresa ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS SL

Un saludo”

Por tanto, ha de desestimarse la primera pretensión subsidiaria de la recurrente.

3. Sobre la segunda pretensión subsidiaria.

Por último, recordemos que, como pretensión subsidiaria segunda solicita “se ordene la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de las ofertas presentadas en el Sobre n.º 2, aminorando la puntuación de ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS S.L, CLAROS, S.C.A. DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN pues la Mesa de Contratación procede a tener en cuenta para las puntuaciones totales en los criterios cuya ponderación dependen de un juicio de valor (Sobre n.º 2), la formación del personal mediante el “Plan de Formación” cuando éste se ha de valorar en el Sobre n.º 3 denominado proposición económica y criterios cuya ponderación no depende de un juicio de valor.”

Inadmitido el recurso especial respecto a las ofertas de las entidades CLAROS, S.C.A. DE INTERÉS SOCIAL y OHL SERVICIOS-INGESAN, puesto que las alegaciones en que basa esta pretensión son las mismas que alegaba para solicitar la nulidad o anulabilidad del acuerdo y del procedimiento de adjudicación, como pretensión principal, y estas ya han sido analizadas y desestimadas, también se ha de desestimar dicha petición y con ello el recurso especial.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL, S.L.** y **ECILIMP, S.L.**, contra el acuerdo de adjudicación de 29 de agosto de 2024 por el que se adjudica el contrato denominado «Servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Baza por procedimiento abierto» (Expte. 1981/2024), tramitado por el Ayuntamiento de Baza (Granada) e inadmitir el recurso especial respecto a las ofertas de las entidades **CLAROS, S.C.A. DE INTERÉS SOCIAL** y **OHL SERVICIOS-INGESAN**, por falta de legitimación *ad causam*.



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

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.

