

Recurso 383/2024
Resolución 438/2024
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 la entidad **CLAROS S.C.A. DE INTERES SOCIAL**, 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 22 de septiembre de 2024, la entidad CLAROS SCA DE INTERES SOCIAL, presentó 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 las entidades LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL, S.L, y ECILIMP, S.L, que han participado en la licitación con el compromiso de constituirse en UTE en caso de resultar adjudicatarias.

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.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación.

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 la recurrente el 2 de septiembre de 2024, por lo que el recurso presentado el 22 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 *“devuelva al expediente al órgano de contratación a fin de que:*

- Proceda a dejar sin efecto la exigencia “ex novo” establecida en relación con la supuesta necesidad de aportar documento adicional alguno junto con el Anexo V, reconsiderando las valoraciones relativas a este criterio, otorgando a mi mandante la máxima puntuación y con ello proponiéndola como adjudicataria.

- Atendiendo a la inexistencia de este criterio de evaluación automática en el Anexo V, y la controversia reseñada en el punto anterior respecto de la inseguridad jurídica generada a los licitadores, deje sin puntuar este criterio excluyéndolo del cómputo, reordenando las puntuaciones resultantes y declarando tras dicho trámite la proposición como adjudicataria a mi mandante al resultar la oferta con la máxima puntuación.”

La recurrente, aunque obtuvo la tercera posición en el orden de clasificación de las ofertas, formula recuso especial contra la adjudicación, cuestionando la puntuación obtenida en la valoración de los criterios de



adjudicación evaluables automáticamente, por no haber obtenido puntuación alguna en la valoración del “PLAN DE FORMACIÓN DEL PERSONAL Y PERSONAS USUARIAS, FAMILIARES Y CUIDADORES: (HASTA 10 PUNTOS)”, en el que aun cuando hubiera obtenido la puntuación mínima a otorgar, 2 puntos, hubiese resultado adjudicataria pues la diferencia entre la puntuación total obtenida por la adjudicataria y por la recurrente es inferior a 2 puntos (86.93 puntos la adjudicataria y 85.33 la recurrente).

La recurrente afirma que la mesa de contratación ha realizado una interpretación jurídicamente inválida del criterio de adjudicación relativo al plan de formación y a los efectos de no presentarlo cuantificado y temporalizado cuando <<no existe ninguna indicación en el PCAP de que los licitadores “deberían aportar un Plan de Formación cuantificado y temporalizado (...) al margen de la oferta del número de horas del Anexo V” por lo que estamos ante la implementación de un requisito “ex novo” fuera por tanto de las competencias de la Mesa, y por extensión del órgano de contratación al ratificarlo, que no viene en ningún apartado del PCAP, sin olvidar que estamos ante un criterio evaluable automáticamente que por su naturaleza y por el propio tenor del PCAP no admitía ninguna alteración y/o complemento a presentar por parte de los licitadores>>.

Al respecto alega que “ya existía una contradicción entre el PCAP y el PPT, que fue puesta de manifiesto por mi representada mediante consulta cuya resolución por el Ayuntamiento -de carácter vinculante ex artículo 138.3 LCSP- no da lugar a dudas acerca de la prevalencia del PCAP sobre cualquier otra documentación del expediente de contratación, lo que venía a reforzar el propio PCAP en su cláusula 5:

Buenos días: encontramos una discordancia entre los capítulos que debe contener el proyecto de Trabajo para el Servicio en la pág. 50-51 del Pliego administrativo y la cláusula 20 del pliego Técnico. En el técnico aparece un capítulo 10 que es FORMACIÓN mientras que en el Administrativo no aparece.

¿Podrían aclararlo?

Por otro lado, en el capítulo que hay que dedicar a los PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN se incluye:

Protocolo de coordinación interna y externa.....hasta 1 punto

Y además hay que incluir un capítulo dedicado al SISTEMA DE COORDINACIÓN. Desde nuestra perspectiva parece reiterativo. Si no fuera así ¿Podrían explicar que diferencia deberíamos plasmar en uno y en otro apartado?

GRACIAS.

El apartado “10.- FORMACIÓN” que aparece en el PPT (y no aparece en el pliego administrativo) es una errata.

Deben atender a lo establecido en el pliego administrativo

La oferta de formación se valorará como criterio cuya ponderación no depende de un juicio de valor.

(...)

Al respecto alega que <<si acudimos al Anexo V que consta en el PCAP -al que expresamente el órgano de contratación, de forma coherente a lo establecido en éste, confirió su carácter imperativo en materia de interpretación y/o aplicación respecto al contenido de las oferta siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se observa que éste ni tan siquiera contiene referencia alguna al criterio de evaluación automática que no depende de un juicio de valor -Sobre 3- relativo al “Plan de Formación del Personal y Personas Usuarias, Familiares y Cuidadores>>.

Por ello entiende que “La conjunción del principio de imperatividad contenido en el PCAP, reforzado en la propia respuesta evacuada por el órgano de contratación -vinculante ex artículo 138.3 LCSP-, junto a la imposibilidad de realizar variaciones a la oferta y sus propuestas, determinó que mi representada, intuimos que al igual que las otras licitadoras que se han visto igualmente afectadas por la interpretación de la Mesa, ratificada por el órgano de contratación a tenor de este acuerdo de adjudicación, se viera obligada a cumplimentarlo en los estrictos términos en que había sido configurado en el PCAP, donde (i) no sólo no aparece apartado alguno para su concreción -a



diferencia de los otros 3 criterios- y (ii) no había apartado alguno para señalar la temporalidad a que se refiere el apartado 4) de la Cláusula 21.

Es obvio que, en situaciones como estas, donde por causa exclusivamente imputable al órgano de contratación, al introducir una cláusula oscura o incurrir en defectos como los que aquí se señalan, la inseguridad jurídica generada a los licitadores, y en especial a mi mandante, no puede favorecer a quien la produce -órgano de contratación o Mesa de Contratación en su aplicación- según doctrina seguida por diferentes Tribunales de Recursos Contractuales”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación mantiene que se ha actuado “conforme a derecho a la hora de realizar la valoración de los criterios evaluables mediante fórmulas acogiéndose a la única interpretación posible de lo establecido en el Pliego de Prescripciones Administrativas con respecto a la valoración del criterio impugnado, criterio que se encontraba perfectamente definido de manera clara y precisa en los pliegos que rigen la contratación, que todos los licitadores aceptaron al presentar su oferta y ante los que no formularon objeción alguna.”

3. Alegaciones de adjudicataria.

La adjudicataria 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.

3. Alegaciones de las entidades LIFECARE ASISTENCIA INTEGRAL, S.L. y ECILIMP, S.L.

Ambas entidades solicitan la desestimación del recurso especial 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.

Como se ha expuesto, el motivo del recurso especial no es otro que la discrepancia de la recurrente con la valoración del criterio de adjudicación de evaluación automática “PLAN DE FORMACIÓN DEL PERSONAL Y PERSONAS USUARIAS, FAMILIARES Y CUIDADORES”, de acuerdo con la documentación aportada en el sobre 3, en el que ha obtenido 0 puntos.

La cláusula 18 del PCAP que regula la “FORMA Y CONTENIDO DE LAS PROPOSICIONES” dispone, respecto al contenido del sobre 3:

“- SOBRE nº 3, denominado proposición económica y criterios cuya ponderación no depende de un juicio de valor.

1.- PROPOSICIÓN ECONÓMICA.

En él se incluirá la oferta económica conforme al modelo que consta al final de este pliego (Anexo V), no aceptándose proposiciones que contengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer claramente los elementos fundamentales para considerar la oferta, sin que puedan presentarse variantes o alternativas.

2.- LIMPIEZAS DE CHOQUE, HORAS AL AÑO



3.- BOLSA DE HORAS

4.- PLAN DE FORMACIÓN DEL PERSONAL Y PERSONAS USUARIAS, FAMILIARES Y CUIDADORES”

Dicha documentación ha de valorarse conforme a los criterios de adjudicación automáticos previstos en la cláusula 21 del PCAP, y el apartado 8 del cuadro de características del contrato que regula los criterios de adjudicación y se transcribe a continuación:

“8. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN (Cláusula 10)

Único criterio de adjudicación relacionado con los costes: Sí/No

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

1.- REBAJA PRECIO/ HORA SAD COMO SERVICIO NO VINCULADO A LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, (SAD MUNICIPAL): HASTA 5 PUNTOS

La valoración de las proposiciones presentadas se realizará con exclusión del IVA, aplicándose la fórmula que a continuación se indica: Al precio hora más bajo se asignará la puntuación máxima prevista. Para el resto de ofertas la puntuación se calculará aplicando una regla de tres, de tal forma que la baremación se efectuará en proporción a la puntuación asignada al licitador que hubiera obtenido la mayor puntuación. Se otorgarán 0 puntos a aquellas proposiciones que no oferten este criterio.

2.- -LIMPIEZAS DE CHOQUE, HORAS AL AÑO: (HASTA 5 PUNTOS)

Hasta 100 horas 1 puntos

Hasta 000 horas	1 puntos
Hasta 200 horas	2 puntos
Hasta 300 horas	3 puntos
Hasta 350 horas	4 puntos
Hasta 500 horas	5 puntos

3.- BOLSA DE HORAS/AÑO:(HASTA 10 PUNTOS)

Hasta 110 horas	1 puntos
Hasta 200 horas	2 puntos
Hasta 300 horas	3 puntos
Hasta 400 horas	4 puntos
Hasta 500 horas	5 puntos
Hasta 550 horas	6 puntos
Hasta 600 horas	7 puntos
Hasta 650 horas	8 puntos
Hasta 700 horas	9 puntos
Hasta 750 horas	10 puntos

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

Deberá ir cuantificado y temporalizado

La puntuación se asignará proporcionalmente en función del 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.
(...)

El PCAP contiene el “ANEXO V MODELO DE PROPOSICIÓN ECONÓMICA”, en el que además de cumplimentar el importe de la oferta económica, se han de cumplimentar los apartados correspondientes a los criterios de adjudicación automáticos “2.- LIMPIEZAS DE CHOQUE, HORAS AL AÑO” y “3.- BOLSA DE HORAS/AÑO”.

En la sesión de la mesa de contratación celebrada 7 de agosto de 2024 se procedió a la apertura de los sobres 3 de las licitadoras para la valoración de los criterios valorables automáticamente y “Se observa por los miembros de la Mesa de Contratación, que los Pliegos establecen en su Cláusula 21. B)4., que los licitadores han de aportar un Plan de Formación cuantificado y temporalizado, por lo que procede a comprobarse qué licitadores han aportado dicho Plan, al margen de la oferta del número de horas en el Anexo V.”

A continuación, figuran las puntuaciones obtenidas por todas las licitadoras en dichos criterios de adjudicación, habiendo sido la oferta de la recurrente puntuada con 0 puntos en el criterio de adjudicación que valora el “PLAN DE FORMACIÓN DEL PERSONAL Y PERSONAS USUARIAS, FAMILIARES Y CUIDADORES” con 0 puntos, con la indicación:

“(*) Motivo puntuación: No haberse presentado el Plan de Formación cuantificado y temporalizado.”

Conforme a lo expuesto, este Tribunal considera que, aunque el anexo V no incluya la cumplimentación del número de horas de formación ofertadas, no cabe interpretar que la exigencia del plan de formación es una exigencia *ex novo*, ni que ello genere a los licitadores una inseguridad jurídica que pueda conllevar que se tenga por inexistente el criterio de adjudicación relativo al plan de formación.

Por el contrario, teniendo en cuenta que el enunciado del citado criterio de adjudicación hace mención expresa al “PLAN DE FORMACIÓN DEL PERSONAL Y PERSONAS USUARIAS, FAMILIARES Y CUIDADORES”, que además exige que “Deberá ir cuantificado y temporalizado”, que entre el contenido del sobre 3 se contempla la presentación del mismo y que de algún modo la oferta debe contener el número de horas de formación que oferten las licitadoras, pues es el dato a valorar, queda claro que para obtener puntuación en el citado criterio de adjudicación no basta con presentar el anexo V.

En consecuencia, tratándose de un criterio de adjudicación automático, cualquier documento que en el sobre 3 contuviera el número de horas de formación ofertadas, e indicara la cuantificación y temporalización de las misma podría ser considerado como un plan de formación. Sin embargo, entre la documentación remitida por el órgano de contratación se incluye el contenido del sobre 3 presentado por la recurrente, en el que no consta que haya ofertado horas de formación.

Por tanto, jamás podría haber obtenido otra puntuación que 0 puntos en el criterio de adjudicación que valora el plan de formación.

Por otra parte, aunque a la vista de lo expuesto no se observa ninguna contradicción en los pliegos, si consideraba que de acuerdo con el contenido del anexo V no quedaba claro en el PCAP algún aspecto



relativo al criterio de adjudicación cuestionado, debió recurrir los pliegos en el momento oportuno o plantear una aclaración al respecto durante el periodo de presentación de ofertas, en el cual presentó la que indica en su escrito de recurso, que no tiene relación con el motivo del recurso especial.

La recurrente, en su momento, aceptó incondicionalmente esta cláusula del pliego al presentar su oferta (artículo 139.1 de la LCSP), sin que por otro lado conste que la hubiese impugnado a través de un recurso especial contra el meritado pliego. Así pues, el contenido de dicho pliego es ley entre las partes y vincula a todas ellas, sin que pueda ahora la recurrente impugnar indirectamente esta cláusula del pliego, que no le favorece por no haber ofertado siquiera el mínimo de horas de formación con las que habría obtenido los 2 puntos que le hubiesen supuesto la adjudicación a su favor del contrato. Los pliegos son ya actos firmes y consentidos y deben ser respetados por todos los licitadores y por el propio órgano de contratación. Este criterio es reiterado y constante en la doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales. Entre otras muchas, hemos de citar nuestras Resoluciones 150/2024 y 632/2023.

Con base en las consideraciones realizadas, hemos de concluir que la mesa de contratación actuó conforme al contenido del PCAP. Por tanto, el recurso especial ha de ser desestimado.

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 **CLAROS S.C.A. DE INTERES SOCIAL.**, 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).

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.

