

**Recurso 508/2024**  
**Resolución 585/2024**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 27 de noviembre de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CENTRO VALORES, SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA**, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Prestación del servicio de Atención Temprana en la provincia de Sevilla”, (Expte. CONTR 2024 0000541746), convocado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Consumo, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 9 de octubre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores a través del perfil, publicándose posteriormente, el 11 de octubre de 2024, una corrección de errores de los mismos. El valor estimado del contrato asciende a 59.628.441,60 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP. Asimismo, se regirá por las disposiciones del Decreto 57/2020, de 22 de abril, por el que se regula el concierto social para la prestación de la atención infantil temprana.

**SEGUNDO.** El 30 de octubre de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad CENTRO VALORES, SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA, (en adelante la recurrente), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) de la contratación referenciada.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que, fue posteriormente recibida en este Órgano el 5 de noviembre de 2024, si bien el informe al recurso se recibió el 7 de noviembre de 2024.

Por Resolución MC. 131/2024, de 31 de octubre, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación, con suspensión igualmente del plazo de presentación de ofertas, del contrato citado

en el encabezamiento de la presente resolución. La medida cautelar se tramitó a instancia de la ASOCIACIÓN PATRONAL ANDALUZA DE ATENCIÓN TEMPRANA, en el curso de la tramitación del expediente de recurso especial en materia de contratación 446/2024, y tras acordarse la acumulación de los procedimientos tramitados en relación a las medidas cautelares de suspensión solicitadas, al guardar los citados procedimientos una identidad sustancial o íntima conexión.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, consta que las ha presentado en el plazo concedido la entidad CENTRO DE ESTIMULACIÓN PRECOZ CRISTO DEL BUEN FIN.

## **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 Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente, que según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación, para la interposición del presente recurso especial.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece 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»*.

En el supuesto examinado, la recurrente pone de manifiesto su interés en participar en la licitación, de la que ha sido adjudicataria en años anteriores, considerando que los pliegos recurridos perjudican sus intereses y su posición, sobre la base de la valoración arbitraria e injustificada de los costes aparejados al servicio, y criterios de adjudicación contrarios a los principios rectores de la contratación pública.

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

El recurso se interpone contra el PCAP que rige un contrato de servicio cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, 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 a) de la LCSP.

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

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el anuncio de licitación se publicó el 9 de octubre de 2024 en el DOUE y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el mismo día, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 30 de octubre de 2024 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.



## **QUINTO. Fondo del asunto. Sobre las alegaciones de la entidad CENTRO DE ESTIMULACIÓN PRECOZ CRISTO DEL BUEN FIN.**

### **I. Alegaciones de la entidad CENTRO DE ESTIMULACIÓN PRECOZ CRISTO DEL BUEN FIN.**

La entidad licitadora CENTRO DE ESTIMULACIÓN PRECOZ CRISTO DEL BUEN FIN en su escrito de alegaciones afirma expresamente que se adhiere íntegramente al recurso interpuesto por la recurrente, haciendo suyos tanto los argumentos en él recogidos como las peticiones que se efectúan.

### **II. Consideraciones del Tribunal.**

Sobre la adhesión de la entidad CENTRO DE ESTIMULACIÓN PRECOZ CRISTO DEL BUEN FIN al recurso puesta de manifiesto en su escrito de alegaciones.

Como cuestión preliminar al examen de los motivos de recurso, es necesario analizar el escrito de alegaciones formulado por la entidad licitadora CENTRO DE ESTIMULACIÓN PRECOZ CRISTO DEL BUEN FIN en el presente procedimiento de recurso especial, en el que afirma expresamente que se adhiere al recurso interpuesto. Al respecto, ha de acudirse al artículo 56.3 de la LCSP que dispone que, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la interposición, el órgano competente para la resolución del recurso dará traslado del mismo a las restantes personas interesadas, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. En este sentido, el escrito presentado por dicha entidad, CENTRO DE ESTIMULACIÓN PRECOZ CRISTO DEL BUEN FIN, se ubica dentro de un procedimiento ya iniciado, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente, y su finalidad procesal es la de conocimiento como parte interesada y, en su caso, oposición a los alegatos de aquel, sin que en dicho procedimiento esté prevista la posibilidad de adhesión al recurso, lo que supondría para las personas interesadas la posibilidad -no contemplada legalmente- de ampliación del plazo de interposición del recurso. Por todo ello, este Tribunal no tendrá en cuenta las manifestaciones realizadas en el referido escrito de la entidad CENTRO DE ESTIMULACION PRECOZ CRISTO DEL BUEN FIN como alegaciones del procedimiento instruido para la resolución del presente recurso especial.

En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre otras muchas, en sus Resoluciones 113/2022 y 114/2022, ambas de 11 de febrero y en la 517/2023, de 20 de octubre.

## **SEXTO. Sobre la adecuación del presupuesto de licitación a los precios del mercado.**

### **I. Alegaciones de la recurrente.**

La entidad recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal la *“Anulación del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por tener defectos no subsanables que afectan a elementos sustanciales del pliego como el presupuesto base de licitación y los criterios de adjudicación configurados acordándose la retroacción del procedimiento hasta el momento de preparación del expediente y aprobación, y así poder subsanar los errores flagrantes en la configuración de la licitación.”*

La recurrente formula el recurso especial basándose en cuatro motivos de recurso, de los que el primero de ellos se analizará en este fundamento de derecho.

Sobre la adecuación del presupuesto de licitación a los precios del mercado la recurrente considera que la exposición que se realiza en el apartado *“Sistema de determinación del precio”* del *“ANEXO I CARACTERÍSTICAS DEL*



CONTRATO” no justifica la cuestión más importante en relación con el precio “relativa al coste de 28 € por sesión (IVA excluido), que constituye precisamente el importe unitario de la licitación”, por no ser adecuado a los precios de mercado conforme a lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP, cuestionando los costes de personal, los costes del inmueble y los costes del material.

#### 1. Costes del personal.

Afirma que el órgano de contratación los calcula atendiendo a la revisión salarial para los años 2022, 2023 y 2024 del XV Convenio colectivo de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, publicada en el BOE nº. 40, de 16 de febrero de 2023.

Para ello, entiende que el órgano de contratación ha utilizado unas tablas de actualización para el cálculo de los costes de personal que vienen dadas por lo previsto en el artículo 32.1 del Convenio Colectivo (Resolución de 27 de junio de 2019), disponiendo que, finalizada la vigencia del convenio en el año 2021 “en caso de que las partes no logren un acuerdo en el plazo de tres meses se procederá a la actualización de las mencionadas tablas aplicando un 50% del porcentaje correspondiente al IPC acumulado al incremento del salario base y otro 50 % al incremento por igual de los niveles de desarrollo, garantizándose en todo caso un incremento mínimo del 3,75% sobre el salario base”.

Sin embargo, considera que dado que el contrato comenzará a ejecutarse iniciado el año 2025 y “que las partes negociadoras han llegado a un acuerdo para la actualización de los salarios del año 2025 igual al 10% (IPC acumulado en los tres años anteriores); tal y como también establece el propio convenio en su artículo 32.

(...)

Para el año 2026 de conformidad con el acuerdo alcanzado, los salarios serán el resultado de incrementar ese salario del 2025 actualizado al 10% adicional, aplicándole un 1,50% adicional por año (y así igualmente el del 2027 un 1,50 adicional sobre el de 2026).”

La recurrente concluye que al obviar dichos acuerdos se está infravalorando los costes de personal aproximadamente en un 7% u 8% alejándose de los precios de mercado.

#### 2. Costes del inmueble.

La recurrente afirma que el órgano de contratación ha estimado el coste del inmueble haciendo una media sobre el precio del metro cuadrado de suelo urbano en Andalucía, concluyendo que el precio del alquiler será el 3% del valor de adquisición de un inmueble de 170 metros cuadrados, como precio medio, y que el coste anual de un inmueble asciende a 3.000 euros.

Así, la recurrente entiende que esa justificación está muy alejada de la realidad inmobiliaria de la provincia de Sevilla y más concretamente de la de Sevilla capital, entendiendo que “Si precisamente se ha dividido en 59 lotes la licitación, el órgano de contratación podría haber hecho un esfuerzo en ajustar más al mercado el cálculo de los costes de los inmuebles”.

Afirma que “Un alquiler en Sevilla Capital en cualquiera de las zonas de Distrito Nervión (lotes a los que aspira mi representada), está totalmente por encima de un coste de 3.000 € anuales. Concretamente, en el caso de mi representada asciende a un total de 21.600 € anuales en el barrio Nervión – Distrito Nervión, lo cual hace inviable que los costes del servicio que se pretenden licitar, sean ajustados a mercado.



*Estamos hablando de un 720% más de costes que el estimado por el órgano de contratación para una zona como la del Distrito de Nervión; el porcentaje aumenta cuando se comprueban los precios en distritos como los de zona centro, la Palmera, etc.”*

### 3. Costes del material.

Respecto al coste de material, la recurrente afirma que el órgano de contratación parte de la premisa de que siendo CAIT experimentados, la inversión de materiales ya ha sido realizada y estima el coste anual a tanto alzado en 150 euros.

Por el contrario, la recurrente entiende que los costes de materiales no son una inversión amortizable a largo plazo, sino que son materiales habituales y fungibles:

*“A modo enunciativo, estamos hablando de:*

- Materiales fungibles: (bolígrafos, lápices de todo tipo, papelería en general, telefonía, ordenadores, etc.)*
- Material didáctico de todo tipo*
- Test de evaluación y diagnóstico*
- Cuadernillos de corrección de los distintos test de evaluación y diagnóstico con licencias oficiales (con un precio unitario aproximado de 10-15 €)*

*Si tenemos en cuenta que, en el caso de mi representada (un CAIT con 1.133 horas lectivas mensuales asignadas) atiende a un total de entre 180 y 200 pacientes al mes, el coste aparejado al material necesario para llevar a cabo las sesiones es infinitamente superior al de 150 € anuales.*

*Más concretamente, el coste medio anual de mi representada en material (sin contar excepciones) asciende a un total de 3.000 € anuales, lo que supone un 2000% adicional.”*

Por ello, la recurrente entiende que dadas las diferencias entre la realidad del mercado y las estimaciones del órgano de contratación existe una ruptura de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación para configurar el presupuesto, ya que impide que determinados licitadores del sector puedan presentar ofertas competitivas.

## **II. Alegaciones del órgano de contratación.**

Dado que este motivo de recurso ha sido planteado en otros recursos interpuestos contra los pliegos de la misma licitación que ya han sido informados por el órgano de contratación, este se remite a los informes de los recursos que se tramitan en este Tribunal con los números 442/2024 a 446/2024 y 453/2024.

En el informe a los recursos 442/2024 a 446/2024 el órgano de contratación mediante su informe se opone a las pretensiones de la recurrente. En concreto y respecto al presupuesto base de licitación y al precio del contrato formula las siguientes alegaciones.

Argumenta que en el pliego se ha detallado la metodología empleada para el cálculo del precio que ha arrojado el resultado de 28 euros la sesión. Además, y dado que el contrato abarca varios ejercicios se ha aplicado la subida del IPC del 3,75 por ciento tanto a los costes salariales, como a los gastos de inmuebles y materiales. Considera que la determinación del precio en contratos anteriores no es el objeto de análisis en el presente expediente. Además, el



órgano de contratación manifiesta su interés en separar ambos procedimientos y no arrastrar los posibles errores acaecidos con anterioridad; e indica que *«si en anteriores conciertos se hubiese determinado un precio por encima del precio de mercado, eso no es óbice para que en el presente concierto, seguida una metodología, se ajuste el mismo.»*

#### A) Costes del personal.

Respecto a los costes salariales afirma que los mismos se han calculado a partir del XV Convenio Colectivo de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, vigente al momento de elaboración de los pliegos. El órgano de contratación se opone a los parámetros de revisión salarial solicitados por la recurrente. Argumenta que el preacuerdo referido en el escrito de recurso se refiere a una reunión de mediación del 23 de septiembre de 2024, en la que en efecto se recogen las subidas salariales y el nuevo complemento N3, pero cuya validez jurídica es nula en tanto en cuanto ni se encuentra ratificado ni firmado por el resto de las partes.

Afirma que dado que a la fecha de elaboración de los pliegos no existía ningún acuerdo aprobado ni tampoco ningún desacuerdo expreso que obligase a este órgano de contratación a la aplicación de la primera o segunda regla, se optó por aplicar la regla subsidiaria, prevista en el Convenio, y garantizar así el 3,75 por ciento.

Alega que en cualquier caso y aplicando la segunda de las reglas del convenio para el incremento retributivo para el año 2025 el precio unitario arrojaría un resultado de 27,40 euros la sesión, por lo que concluye que, *«en cualquier caso, con los cálculos realizados se garantiza el precio del contrato por el plazo de ejecución inicialmente previsto de 24 meses, pudiendo la entidad adjudicataria ejercer su derecho a no prorrogar el contrato.»*

#### 2. Costes del inmueble.

En cuanto al cálculo del coste de los inmuebles el informe aduce que la casuística en cuanto a la titularidad de los inmuebles es muy variada, y va desde la totalidad de la inversión necesaria para su adquisición, hasta el uso de inmuebles cedidos gratuitamente por una administración pública, caso bastante frecuente en conciertos anteriores.

Subraya que para la prestación del servicio de atención temprana se debe disponer de un CAIT, dado que es un requisito de solvencia exigido en el pliego, donde se requiere que el CAIT disponga de la preceptiva autorización de funcionamiento o al menos, se encuentre solicitada antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas.

Ahora bien, continúa el órgano de contratación en su informe, aunque se exige prestar el servicio en un CAIT, no se requiere que su disposición sea exclusiva al servicio de la ejecución del contrato. De hecho, muchos de estos centros dan el mismo servicio de forma privada o funcionan como centros polivalentes que incluyen otros servicios. Por esta razón, se ha entendido que mediante la presente licitación no se ha de asumir por completo el coste del centro y se ha calculado su coste mediante un porcentaje. Al respecto alega el informe que: *«El porcentaje elegido no es al azar, es el 3% del valor de adquisición, tal y como establece la Ley de IRPF, que resulta ser el mismo que se emplea en el informe pericial en el que recurrente basa sus alegaciones y pretensiones.»*

#### 3. Costes del material.

Sobre la insuficiencia del presupuesto y el error en el cálculo de los costes de materiales el órgano de contratación alega que en el pliego se han estimado estos gastos como el 1,06% del coste de la sesión. Señala que se ha contemplado principalmente el coste de material para actividades relacionadas con la prestación del servicio de



atención temprana, pero también incluiría el material fungible y de oficina, así como de limpieza que pudiera repercutirse en la prestación del servicio.

Por otro lado, afirma que las diferencias con contratos anteriores «*pueden deberse a la apuesta de la administración por la implantación de procedimientos “papel 0” que desde la licitación del primer concierto social lleva realizando.*».

Por último, reitera que mediante el presente contrato no se puede asumir cualquier gasto del CAIT, dado que éste puede disponer de un catálogo de servicios más amplio que el que es objeto de la presente contratación.

### **III. Consideraciones del Tribunal.**

El presupuesto base de licitación y el precio del contrato se regulan en el apartado 2 del anexo I “Características del contrato” del pliego en los siguientes términos:

*«2. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y PRECIO DEL CONTRATO (Cláusulas 3 y 4)*

*Importe unitario de licitación (IVA excluido): 28,00 €*

*Importe del IVA: Las operaciones que integran el objeto de la presente contratación se encuentran incluidas en la exención que establece el artículo 20. Uno.3 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, según memoria justificativa que consta en el correspondiente expediente.*

*Importe desglosado: El desglose de los costes, con exclusión del I.V.A., es el siguiente:*

*· Costes directos: 81,30%*

*o Gastos de personal: 79,08 %*

*o Gastos inmueble: 2,12 %*

*o Gastos material: 1,06 %*

*· Costes indirectos (gastos generales): 13,82 %*

*· Beneficio industrial: 4,88 %*

*· Total: 100%*

*(...)*

*Valor estimado del contrato:*

*Método de cálculo: El valor estimado del Concierto social que se licita, calculado en su totalidad, incluyendo en el mismo el Precio Base de Licitación de los lotes que lo conforman, considerando que el plazo de ejecución de 24 meses, sus posibles prórrogas (hasta un total de 36 meses adicionales a los 24 meses iniciales de ejecución) y modificaciones al alza en caso de incremento presupuestario (20%).»*

En cuanto a la posibilidad de prórroga el apartado 3 del anexo I “Características del contrato” del pliego la regula en los siguientes términos:

*«Posibilidad de prórroga: Si. Hasta un máximo de 36 meses adicionales a los 24 meses del plazo total, de forma que el plazo máximo incluidas las prórrogas no supere los cinco años. El contrato será susceptible de prórroga por periodos de 24 meses o inferiores.*

*Plazo de preaviso de la prórroga: Si el órgano concertante o bien la entidad concertada no estimaran oportuna la prórroga del concierto social para continuar la prestación del servicio, deberán comunicarlo con una antelación mínima de seis meses a su finalización. De no realizarse la citada comunicación, deberá mantenerse el concierto en sus mismos términos.».*



A) Costes del personal.

Comenzando el análisis por los costes de personal, hay que señalar que la partida de costes de personal se regula en el apartado 2 del citado anexo I del pliego en los siguientes términos:

«A. Costes de personal:

*Se ha tenido en cuenta los costes de personal de atención directa para la realización del servicio, discriminando los distintos perfiles técnicos necesarios para la ejecución de los trabajos, y las tarifas a aplicar a cada perfil. Los requisitos de titulación o habilitación profesional necesaria para la intervención directa con la persona menor quedan recogidos en Orden de 13 de diciembre de 2016, por la que se establecen las condiciones materiales y funcionales de los Centros de Atención e Intervención Temprana para su autorización, y en el artículo 21.1 de la Ley 1/2023, de 16 de febrero.*

*Para la identificación de los perfiles intervinientes conforme al mercado, se ha utilizado el “XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad” (BOE n.º 159, de 4 de julio 2019), para el periodo 2019-2021, considerando los Centros de Atención e Intervención Temprana como un centro de estimulación precoz para personas con discapacidad o con riesgo de padecerla, por lo que se encuadran dentro su artículo 1.3.A).*

*Dicho convenio, una vez que ha sido denunciado, continua en vigor hasta su sustitución por un nuevo convenio o por el laudo arbitral a que se llegara, en su caso. El coste salarial de cada perfil técnico se ha calculado teniendo en cuenta la revisión salarial para los años 2022, 2023 y 2024 del citado XV Convenio colectivo, según Resolución de 6 de febrero de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo parcial del XV Convenio colectivo de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, publicada en el BOE n.º. 40, de 16 de febrero de 2023, a saber:*

<i>Anexo I Tablas Salariales Centros Especiales de Empleo y de los Centros Asistenciales 2022, 2023 y 2024</i>					
<i>Grupo profesional</i>		<i>Salario Base (SB)</i>	<i>CD N1 (9,2 %)</i>	<i>CD N2 (7,2%)</i>	<i>Salario de referencia (SB+N1+N2)</i>
<i>Grupo II. Personal Titulado</i>	<i>Titulado nivel 3</i>	1.815,63	167,04	130,73	2.113,4
	<i>Titulado nivel 2</i>	1.379,88	126,95	99,35	1.606,18

*En el salario de referencia quedan incluidos los dos complementos que el convenio establece en la estructura salarial que se suman al salario base. Atendiendo a las retribuciones y estructura salarial según convenio, se establecen 14 pagas salariales, para la titulación de psicología como nivel 3, considerando que cuenta además con titulación de Master en Psicología General Sanitaria, y para las de logopedia y fisioterapia como nivel 2.*

*Dado que las tablas salariales son para el ejercicio 2024 y que el inicio de los primeros contratos formulados bajo el amparo del presente concierto social está previsto para el 2025, se ha considerado una subida anual acumulativa del incremento mínimo del IPC recogido en el artículo 32 del convenio, fijado en el 3,75 % sobre el salario base, como se indica en el convenio. El salario de referencia se calcula a partir del salario base más los dos complementos que resultan como un porcentaje del salario base (9,2 % y 7,2 %). Asimismo, se han tenido en cuenta los posibles años de prórroga (hasta 3 años adicionales), con lo que se alcanzaría el año 2031 para algunos contratos, dado que el inicio de los últimos contratos está previsto para abril de 2026.”*



La primera controversia planteada por la recurrente se centra en que el cálculo del incremento salarial del 3,75 por ciento, para la anualidad 2025, se ha realizado vulnerando el contenido previsto en el artículo 32 del XV Convenio colectivo de centros y servicios de atención a personas con discapacidad. En concreto esgrime que se ha aplicado la regla de revisión subsidiaria sin atender a la anterior previstas en el citado artículo que considera de aplicación, en referencia al acuerdo, al que afirma han llegado las partes.

En lo que aquí interesa, el artículo 32 del convenio colectivo de aplicación a la presente licitación, dispone:

*«Artículo 32. Tablas salariales y revisión*

*1.(...)*

*Finalizada la vigencia del Convenio, las tablas fijadas en el presente Convenio se actualizarán como determinen las partes negociadoras para periodos sucesivos de tres años conforme al IPC acumulado en el periodo anterior garantizándose en cualquier caso un incremento mínimo del 3,75 % para el periodo de tres años, sobre el salario base, independientemente de la evolución del IPC. En caso de que las partes no logren un acuerdo en el plazo de tres meses se procederá a la actualización de las mencionadas tablas aplicando un 50 % del porcentaje correspondiente al IPC acumulado al incremento del salario base y otro 50 % al incremento por igual de los niveles de desarrollo, garantizándose en todo caso un incremento mínimo del 3,75 % sobre el salario base.»*

La recurrente, en primer lugar, solicita la aplicación de un incremento del 10 por ciento para 2025, el 1,5 por ciento para el 2026 y el 1,5 por ciento en 2027. Fundamenta su pretensión en los términos de un acuerdo entre sindicatos y patronal que no identifica ni acompaña al escrito de recurso, mientras que el órgano de contratación entiende que se refiere a una reunión de mediación del 23 de septiembre de 2024, en la que en efecto se recogen las subidas salariales, pero cuya validez jurídica es nula en tanto en cuanto ni se encuentra ratificado ni firmado por el resto de las partes.

Pues bien, conforme a los artículos 100.2, 101.7 y 102.3 de la LCSP, la adecuación a los precios del mercado del presupuesto base de licitación lo ha de ser en el momento de su elaboración (v.g., entre otras, Resoluciones 93/2019, de 28 marzo, 381/2019, de 14 de noviembre, 400/2019, de 28 de noviembre y 50/2020, de 14 de febrero, de este Tribunal).

En este sentido, el citado artículo 101.7 de la LCSP dispone que el cálculo del valor estimado del contrato, y por ende el presupuesto base de licitación, deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales del mercado, y estar referido al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato (v.g., entre otras, Resoluciones 221/2022, de 8 de abril, 253/2021, de 24 de junio, 420/2022, de 26 de agosto y 628/2022, de 21 de diciembre, de este Tribunal).

Conforme a lo expuesto, la referencia temporal que ha de tenerse en cuenta para la elaboración del presupuesto base de licitación es la del envío de la publicación del anuncio de licitación en el DOUE, lo que determinará cuál es la tabla salarial vigente y por tanto de aplicación, conforme a los artículos 100.2, 102.2 y 103.2 de la LCSP.

En el presente asunto, el envío de la licitación para su publicación en DOUE se hizo con fecha 7 de octubre de 2024, sin que la recurrente haya acreditado que a dicha fecha el acuerdo sobre incrementos salariales para el año 2025, cuya aplicación reivindica, haya sido formalizado por las partes, ni presentado ante la autoridad laboral ni registrado ni publicado en el diario oficial correspondiente. Por lo que, los porcentajes de subidas salariales contenidos en un preacuerdo sindical carecen de virtualidad alguna a los efectos de considerarse vigentes y por consiguiente de aplicación, al momento de elaboración de los presentes pliegos.



El órgano de contratación, por su parte, argumenta que el porcentaje de incremento del 3,75 se aplicó dado que en el momento de elaboración de los pliegos no existía ningún acuerdo aprobado.

Pues bien, atendiendo a lo dispuesto en el citado artículo 32 de Convenio se constata que la aplicación del sistema de revisión que la recurrente solicita se establece para el «*caso de que las partes no logren un acuerdo en el plazo de tres meses*», sin que conste que dicho presupuesto de hecho habilitante concurra en el presente asunto, dado que no ha transcurrido, ni siquiera, el plazo del que disponen las partes negociadoras para llegar al mismo. Por lo que, ante las descritas circunstancias, la opción de la que hizo uso el órgano de contratación, de cuantificar el incremento retributivo en un 3,75 por ciento sobre el salario base, que es el porcentaje que el pliego prevé como incremento mínimo garantizado, resulta un criterio de prudencia que no puede considerarse que contravenga lo dispuesto en el convenio colectivo.

Por consiguiente, se desestima la presente alegación del recurso, al no haberse acreditado las infracciones denunciadas por la recurrente respecto al cálculo de los incrementos retributivos para el 2025.

### **SÉPTIMO. Fondo del asunto. Sobre la oferta de bolsa de sesiones anuales a disposición del órgano de contratación sin contraprestación económica.**

#### **I Alegaciones de la recurrente.**

La recurrente considera que la mejora correspondiente a la bolsa de sesiones anuales a disposición de la Consejería de Salud y Consumo es un subterfugio jurídico, que igualmente atenta contra las normas que regulan los límites de las mismas, así como conculca principios rectores de la contratación pública.

Se trata del subapartado 3.1 del apartado 8 “CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN” regulados en el apartado 8 del anexo I del PCAP, como sigue:

*“3.1. Oferta de bolsa de sesiones anuales a disposición de la Consejería de Salud y Consumo, sin contraprestación económica. (Máximo 20 puntos)*

*Se valorará la oferta de una bolsa de sesiones anuales ofertadas sin contraprestación económica, en proporción directa al número de sesiones que se oferten para cada lote al que se licite, de forma que se otorgará el máximo de los puntos previstos en este apartado, 20 puntos, a las entidades licitadoras que oferten una bolsa de sesiones sin contraprestación equivalentes a un diez por ciento (10%) del número de sesiones anuales del lote. El resto de las ofertas por debajo de esta proporción, se valorarán en función del porcentaje que la oferta de la bolsa de sesiones suponga sobre las ofertadas para el lote, otorgándose los puntos que ese porcentaje suponga. Esta bolsa de horas sin contraprestación económica se sumará a las ofertadas por los licitadores a la hora de establecer el baremo para justificar su solvencia.*

*En su caso, estas sesiones ofertadas quedaran consignadas en el Sistema de Información de Atención Infantil Temprana, y se facturaran a coste 0, debiendo quedar reflejadas así en la factura que se emita. Esta bolsa anual quedará a disposición de la Consejería de Salud y Consumo desde el inicio de la ejecución y se repartirá en partes iguales a lo largo de 12 meses.”*

En primer lugar, cuestiona su configuración como mejora, resaltando la relevancia de ello respecto al régimen jurídico aplicable, lo dispuesto en el artículo 154.7 de la LCSP para las mejoras o lo dispuesto en el apartado 5 del mismo artículo como criterio de adjudicación.



Considera que “En este caso, la oferta de bolsa de sesiones adicionales prevista en el subapartado 3.1 analizado, no supone el compromiso de prestaciones adicionales y distintas a las previstas en el pliego, ya que las sesiones constituyen la prestación básica del PCAP. Por tanto, no puede considerarse como mejora, sino como criterio de adjudicación.”

Y entiende que como criterio de adjudicación el pliego debe contener unos mecanismos de control de viabilidad de la oferta, estableciendo, además de un límite máximo de horas, que en caso de superación sólo conllevaría la no valoración de las que excedan de dicho límite, el establecimiento de unos parámetros objetivos para considerar incurso la oferta en presunción de anormalidad o desproporción.

Los parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja se establecen el apartado 4.4 del anexo I del PCAP:

*“Parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja:*

*1 En lo referente a la ratio profesional / personas menores atendidas, se considerara oferta anormalmente baja la proposición de una ratio 1/R donde R sea igual o menor a 16. A los efectos de identificar una oferta como anormalmente baja, no se considerara la posibilidad de redondeo de la ratio calculada.*

*2 En lo referente a la bolsa de sesiones a disposición de la Consejería de Salud y Consumo, sin contraprestación económica, se considerara oferta anormalmente baja la proposición de una bolsa superior al diez por ciento del número de sesiones ofertadas para la licitación (exceptuando redondeos al alza de ese diez por ciento).”*

Al respecto, la recurrente alega que “ni el primer parámetro incide en la eventual anormalidad de la oferta consecuencia de las sesiones ofertadas, ni el segundo parámetro entra dentro de lo posible, ya que tal y como se configura el criterio establecido en el subapartado 3.1 que estamos analizando, no cabe ofertar un porcentaje superior al 10%”, por la configuración del criterio los licitadores no obtendrían ninguna ventaja al ofertar un porcentaje mayor.

Asimismo, alega que el criterio es desproporcionado y afecta directamente a la viabilidad y equilibrio económico de las ofertas, pues supone una bajada encubierta del precio unitario ya insuficiente de 28 € por sesión, convirtiendo a la proposición económica en objeto de valoración a través de este criterio de adjudicación.

A ello añade que teniendo en cuenta que este criterio de adjudicación supone la asignación de 20 puntos, en la práctica se configura como obligatorio, ya que las posibilidades de resultar adjudicatario en caso de no ofertarlo son prácticamente nulas.

## **II. Alegaciones del órgano de contratación.**

Dado que este motivo de recurso ha sido planteado en otros recursos interpuestos contra los pliegos de la misma licitación que ya han sido informados por el órgano de contratación, este se remite al informe del recurso que se tramita en este Tribunal con los números 446/2024.

En dicho informe el órgano de contratación realiza las siguientes alegaciones en su informe sobre este motivo de recurso: «Lo que se refiere como un criterio de adjudicación se plantea realmente como una mejora de la prestación. En primer lugar, los términos exigidos para el establecimiento de una mejora que la recurrente recoge en su escrito de interposición (autorizadas por el órgano de contratación, guardar relación con el objeto del contrato, mencionadas en el anuncio y pliegos, detallados su requisitos y modalidad, y carácter accesorio) se cumplen en todas y cada una de las mejoras recogidas en el PCAP. Las mejoras contempladas a su vez, se han repartido entre mejoras relacionadas con la prestación, por su vinculación directa con el servicio, y otras mejoras.



*Efectivamente, el precio no se establece como un criterio de adjudicación, entendiéndose por tanto, que cualquier mejora de la oferta que pueda realizarse repercute en la calidad del servicio, lo que no es óbice para establecer como mejora la oferta de sesiones sin contraprestación económica dado que el precio del contrato es el mismo (28 € sesión realizada), no hay obligación alguna en su ofrecimiento, como tampoco es óbice para que otras entidades puedan presentar esta mejora, y podría resultar ventajoso para la administración en lo que se refiere al cumplimiento último del servicio, la atención de los menores, porque la Consejería de Salud y Consumo cuenta con un presupuesto limitado para dedicar al servicio y supondría que algunas entidades podrían asumir un número mayor de sesiones sin aumentar el gasto público.*

*De esta forma, se ha tenido en cuenta que puede haber entidades en las que confluyan circunstancias que puedan abaratar el precio de la sesión, por ejemplo, como consecuencia de la cesión gratuita del inmueble en el que se ubica el CAIT, de la que sólo se puede beneficiar la Administración con el ofrecimiento de esta mejora. No obstante, relativo a esta mejora, se ha establecido un parámetro objetivo para la identificación de ofertas anormalmente bajas con el objeto de no desvirtuar la licitación.*

*La recurrente hace referencia al artículo 15.3 del Decreto 57/2020, de 22 de abril, por el que se regula el concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana, donde se recogen los criterios de adjudicación indicando que, todos ellos están referidos a la calidad del servicio, pero obviando el contenido en su letra h) Otros criterios establecidos, en su caso, en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en donde se encontraría el caso que nos ocupa y que además, se justifica en el fin último de la atención a los menores».*

### **III. Consideraciones del Tribunal.**

Pues bien, vistas las alegaciones de las partes procede entrar en el fondo de la cuestión que se centra en la configuración como mejora establecida en el PCAP, de la bolsa de horas sin contraprestación, sobre la que la recurrente manifiesta que viene a suponer una reducción encubierta del precio.

Como se ha reproducido anteriormente la recurrente se refiere a los apartados 3 y 4 que se encuentran ubicados dentro de los criterios de adjudicación que se recogen en el anexo I del PCAP, los mismos se refieren respectivamente a «3. Mejoras de la oferta relacionadas directamente con la prestación» y «4. Otras Mejoras de la oferta».

Así se configura la mejora: «3.1. Oferta de bolsa de sesiones anuales a disposición de la Consejería de Salud y Consumo, sin contraprestación económica. (Máximo 20 puntos)» en la que, según se indica, se otorgará la máxima puntuación a las entidades licitadoras que oferten una bolsa de sesiones sin contraprestación equivalentes a un 10% del número de sesiones anuales del lote y el resto se valoran en función del porcentaje que oferten, respecto del número total de horas del correspondiente lote.

Comienza el órgano de contratación en su informe respondiendo a las alegaciones de la recurrente manifestando: «Lo que se refiere como un criterio de adjudicación se plantea realmente como una mejora de la prestación». Procede pues analizar la doctrina de este Órgano sobre la naturaleza de las mejoras para abordar lo alegado.

Pues bien, este Tribunal tiene asentada una doctrina sobre esta cuestión. Cabe citar, entre otras muchas, las Resoluciones 231/2020, 276/2022, 475/2022 y 57/2023. La primera de ellas señalaba lo siguiente:

*«En el supuesto analizado, el PCAP parte de un número anual de horas que sirve como base para la determinación del presupuesto base de licitación. Así pues, siguiendo el criterio expuesto en la resolución parcialmente transcrita, el*



*criterio de adjudicación consistente en la bolsa de horas para limpiezas extraordinarias por encima de ese mínimo necesario establecido en el pliego no constituye una mejora en el sentido del artículo 145.7 de la LCSP al no tratarse de una prestación adicional y distinta a la definida en el contrato, ni por tanto le resulta de aplicación la regulación prevista en el precepto legal para las mejoras.*

*Cuestión distinta –y esto nos lleva al análisis de la segunda cuestión- es que, como criterio de adjudicación, la bolsa de horas deba ajustarse a los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 del citado texto legal, conforme al cual “Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:*

*a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.*

*b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*

*c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva (...).” Obviamente, el adecuado cumplimiento de este apartado 5 del artículo 145 de la LCSP exige que el criterio analizado posibilite una oferta viable, racional, ajustada a la realidad y proporcional al objeto del contrato, de modo que este no quede desnaturalizado o desvirtuado en su esencia con proposiciones descabelladas e irreales que, con el único propósito de obtener la máxima puntuación, nunca puedan hacerse efectivas en su integridad durante la ejecución del contrato.*

*Así pues, el criterio se adecuará o no a los postulados del precepto legal en función de que el pliego establezca mecanismos que permitan controlar la viabilidad material y racionalidad de la oferta, evitando proposiciones descabelladas e irrealizables, tal y como denuncia la asociación recurrente».*

De lo anterior, efectivamente, nos encontramos con que el criterio relativo a la bolsa adicional de sesiones no puede considerarse una mejora como tal, dado que no nos encontramos con una prestación adicional y distinta a la definida en el contrato por lo que en realidad es un criterio de adjudicación que debe ajustarse a los requisitos anteriormente establecidos y que quedan recogidos en el artículo 145.5. de la LCSP.

Por otro lado, como se ha mencionado, la formulación de un criterio de adjudicación debe garantizar que sea posible la presentación de ofertas realizables y viables estableciendo mecanismos que permitan controlar la razonabilidad de las mismas. Uno de dichos mecanismos puede ser el establecimiento de parámetros para la detección de ofertas anormales o desproporcionadas como, en principio, ocurre en el presente supuesto.

Efectivamente, se establece un parámetro para considerar ofertas anormales o desproporcionadas que queda configurado de la siguiente forma: «En lo referente a la bolsa de sesiones a disposición de la Consejería de Salud y Consumo, sin contraprestación económica, se considerará oferta anormalmente baja la proposición de una bolsa superior al diez por ciento del número de sesiones ofertadas para la licitación (exceptuando redondeos al alza de ese diez por ciento)».

En este sentido, se puede fácilmente concluir que queda establecido un tope a la mejora consistente en un número de sesiones gratuitas equivalente al 10% del total de sesiones anuales del lote al que la entidad haya licitado, siendo en el caso en el que un licitador oferte un número superior a ese 10% de sesiones -que se pone como tope de puntuación- que entraría el parámetro para considerar que la oferta es anormal o desproporcionada. En este sentido, y en un análisis preliminar sobre la utilidad del citado parámetro, se debe apuntar que, en principio, carecería de lógica para un licitador ofertar un número superior de sesiones gratuitas al máximo establecido para obtener la puntuación. Es decir, que solo sería en el supuesto en el que el licitador ofertara sesiones adicionales al 10% -sin obtener por ello puntuación- que incurriría en el parámetro de anormalidad y tendría que justificar la viabilidad de su proposición.



Analizando el mecanismo de detección se comprueba que el mismo parece responder más a dar cumplimiento formal a la necesidad de establecer límites en el criterio de adjudicación que a la finalidad material de controlar proposiciones de contenido irrealizable, dado que como anteriormente se ha avanzado el parámetro detecta ofertas que incluyan sesiones gratuitas por encima del límite establecido para obtener la máxima puntuación, lo que parece un escenario poco probable. Es decir, en principio, el parámetro no va a permitir comprobar si las ofertas son viables económicamente ante otros escenarios más probables como, por ejemplo, una determinada desviación de una proposición con relación a las otras. Motivos por los que se concluye que el mismo no resulta válido.

Sentado lo anterior, se deben analizar los efectos del otro límite establecido, el relativo al límite de sesiones al que se le otorga la puntuación máxima. Así, si bien como hemos indicado en diversas ocasiones, por ejemplo, en las resoluciones anteriormente mencionadas, resulta correcto el establecimiento de mecanismos que permitan controlar la proporcionalidad y viabilidad de los criterios de adjudicación, el establecimiento de una puntuación máxima situada en el 10% de las sesiones que corresponden a cada lote produce un efecto diana en los licitadores siendo probable que los mismos traten de incluir la bolsa en el tope establecido para obtener la máxima puntuación en el criterio de adjudicación.

Procede pues, analizar la proporcionalidad del límite establecido en el criterio de adjudicación teniendo en cuenta la máxima puntuación otorgable, es decir, estudiar si en principio sería posible que atendiendo al precio-sesión un licitador pudiera incluir un número de sesiones gratuitas para el órgano de contratación que representasen el 10% de las sesiones de los lotes, sin que ello pudiera hacer inviable o irrealizable la oferta, más en el presente supuesto, en el que como hemos indicado, una proposición que presente el 10% de sesiones gratuitas con relación al lote al que se presente no se encontraría incurso en anormalidad y por lo tanto no tendría que justificar la viabilidad de su proposición.

En este sentido, y a modo de orientación para determinar la proporcionalidad del criterio de adjudicación relativo a la bolsa de sesiones gratuitas, es necesario comprobar si sería posible ofertar dicho número de sesiones (el 10% de las sesiones del lote) a cargo del beneficio industrial, es decir, podríamos sostener que el criterio es proporcionado si fuera posible que una entidad licitadora pudiera ofertar la citada bolsa de horas completa renunciando al beneficio industrial -calculado por el propio órgano de contratación al determinar el precio de la sesión- y a cambio obtuviera la máxima puntuación -20 puntos-, quedando en su ámbito de decisión si hacerlo o no, pero siendo en cualquier caso posible.

Para ello, se ha procedido a calcular la repercusión sobre el precio hora o sesión que tendría para un licitador ofertar el 10% de las sesiones gratuitas que, en términos generales, supone ofrecer un 10% del coste/hora descontada el beneficio industrial sin obtener una contraprestación económica por ello. En este sentido, este Tribunal considera que ello solo sería en principio admisible si, como indicamos, un licitador renunciando al beneficio industrial -calculado por la propia Administración- pudiera ofertarlo en su proposición. En este supuesto, atendiendo a los propios cálculos realizados por la Administración ello no sería posible dado que el beneficio industrial supone un 6% del conjunto de los costes y el de la bolsa de sesiones adicionales podría llegar hasta un 10%, por tanto, atendiendo a los propios cálculos del órgano de contratación solo entidades que tuvieran características singulares como la que señala el órgano de contratación, como un inmueble cedido, podrían quizás por ahorros en otras partidas llegar a ofertar el citado 10% lo que como indicamos sería dar desde el punto de partida un potencial trato favorable a unas entidades sobre otras, sin que exista una justificación o amparo legal para ello.



De lo anterior, se concluye que no resultan justificadas o fundamentadas las alegaciones del órgano de contratación que utiliza como ejemplo de supuestos en los que se podría ofertar la mejora, el caso de aquellos licitadores que tengan cedidos el inmueble en el que se ubica el CAIT, por las ventajas que obtendrían estos licitadores por el motivo de la cesión y el ahorro que supondría. En este sentido, este Tribunal considera que la justificación de la existencia del criterio en supuestos como el que argumenta el órgano de contratación significaría dar una clara ventaja a unos licitadores sobre otros, de forma que se conculcaría el principio de igualdad de trato entre los licitadores recogido en el artículo 1 de la LCSP, así como el de competencia efectiva recogido en el anteriormente citado 145.5. de la LCSP.

En este sentido, este Tribunal concluye que efectivamente el criterio de adjudicación relativo a la bolsa de sesiones puede resultar desproporcionado y conculcar la competencia efectiva entre los licitadores, más en el presente supuesto en el que, como hemos indicado, la configuración del parámetro de detección no controla de forma eficaz aquellas ofertas que puedan ser anormales al haberse establecido un umbral que resulta superior al propio 10% que ya de por sí permitiría potencialmente la presentación de ofertas que pudieran resultar inviables.

Procede pues, estimar la pretensión de la recurrente, siendo la configuración del controvertido criterio una cuestión que se deberá tenerse en cuenta, en su caso, en una futura licitación.

#### **OCTAVO. Fondo del asunto. Sobre el criterio de adjudicación relacionado con los certificados del cumplimiento de normas de garantía de calidad o de gestión medioambiental.**

##### **I Alegaciones de la recurrente.**

En este motivo de recurso, la recurrente cuestiona el criterio de adjudicación recogido en el subapartado 3.5 del ya citado apartado 8.3 *“Mejoras de la oferta relacionadas directamente con la prestación”* entre los criterios de adjudicación. En el mismo se establece lo siguiente:

*“3.5. Presentación de certificados expedidos por organismos independientes acreditativos del cumplimiento de normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental, que incrementen el valor de la oferta. (Máximo 8 puntos)*

- Certificación de calidad específica para Centros de Atención e Intervención Temprana expedido por ACSA o equivalente: 4 puntos*
- Certificación de calidad ISO 9001, EFQM o de otras entidades certificadoras de calidad: 2 puntos*
- Gestión Ambiental Global: ISO 14001; Verificación EMAS u otro equivalente: 1 punto*
- Seguridad de la información ISO 27001 o equivalente: 1 punto*

*En la referida certificación deberá quedar claramente reflejado que el Centro ofertado se encuentra incluido en el certificado. En su acreditación deberá aportarse copia de la certificación correspondiente.”*

Con relación a ello alega:

- a) Falta de motivación y de vinculación al objeto del contrato del criterio de adjudicación.

Al respecto, la recurrente considera que *“la parquedad de la motivación que se obtiene del propio enunciado transcrito, solo indicaría que el criterio de adjudicación se establece como sistema para garantizar la calidad, pero dicha alusión meramente genérica no permite inferir en qué medida la posesión de dichos certificados por una entidad incide en una mejor ejecución del contrato, es decir, no se recoge su vinculación con el objeto del contrato en los términos analizados, conculcando asimismo lo requerido por el artículo 145.6 de la LCSP.”*



- b) Falta de justificación sobre la ponderación preferente de la certificación expedida por la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía (en adelante ACSA)

Afirma la recurrente, que esta certificación se configura como prevalente porque su aportación conlleva la obtención de 4 puntos, la mitad del total de puntos que es posible obtener con esta mejora, lo que resulta discriminatorio por favorecer a los licitadores que dispongan de esta acreditación frente a las que posean las certificaciones ISO expedidas por entidades certificadoras acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), con ausencia de justificación de en qué medida esta certificación cumpliría de manera más eficaz la finalidad recogida en el criterio de justificación.

Añade que *“las certificaciones expedidas por ACSA, son desarrolladas en el marco de la International Society for Quality in Health Care External Evaluation Association (ISQua-IEEA) que es una organización internacional dedicada a la evaluación externa en el ámbito de la salud, pero carece del estatus de acreditación nacional que tiene ENAC. ISQua-IEEA es reconocida en el ámbito sanitario, pero no tiene la misma autoridad en el contexto de certificaciones como las normas ISO, que son reconocidas en múltiples organizaciones y supervisadas por entidades como ENAC. La importancia de ENAC radica en su capacidad para asegurar el cumplimiento de normas internacionalmente aceptadas a nivel regulador y gubernamental en España y Europa, mientras que ISQua-IEEA tiene un más limitado.*

*Asimismo, la ACSA ha solicitado la suspensión voluntaria de su acreditación ENAC bajo la norma ISO 170652 (Información a clientes sobre la acreditación nº 54/C-PR127 ENAC de ACSA), según lo indicado en su página web. Esto implica que ACSA no cuenta actualmente con una acreditación vigente por parte de la ENAC, lo que compromete su objetividad y validez como certificadora.”*

- c) Falta de precisión sobre la validez de certificaciones equivalentes a las certificaciones ponderadas en el criterio de adjudicación.

En el supuesto de que se desestimaran las alegaciones anteriormente expuestas con relación al criterio de adjudicación que se cuestiona en el motivo de recurso que venimos analizando, la recurrente plantea, en resumen, que *“En contra de la transparencia e igualdad de trato entre los licitadores, no se justifica en los pliegos qué entiende el órgano de contratación por “equivalente” a la certificación expedida por ACSA.”*

Argumenta que *“se entendería la equivalencia entre las certificaciones contempladas en el criterio en caso de que como mantenemos, con cualquiera de ellas se pudiera alcanzar la máxima puntuación, o bien, que partiendo de esa misma puntuación para las incluidas en el criterio, se pudieran aceptar otras no contempladas si se demostrara su efectiva equivalencia. Lo que no es transparente ni objetivo, es no justificar la prevalencia de la certificación expedida por ACSA y luego incluir la posibilidad de su equivalencia, sin determinar qué criterios son los que orientan esa eventual equivalencia.”*

## **II. Alegaciones del órgano de contratación.**

- a) Falta de motivación y de vinculación al objeto del contrato del criterio de adjudicación.

En su informe al recurso, el órgano de contratación afirma que *“En el apartado 9 de la memoria justificativa emitida por el servicio proponente se indican los criterios de adjudicación con arreglo a lo establecido en el artículo 15 del Decreto 57/2020, de 22 de abril, por el que se regula el concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana, entre los que destaca, por la alegación que ahora se analiza, el contenido en el apartado e) La calidad en el servicio y g) Los criterios sociales y ambientales que de conformidad con lo previsto en el artículo 25.1 se establezcan en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares.*



(...)

*Para el presente caso, se han establecido sólo los sistemas de gestión de calidad que guardan relación con el contrato, que se encuentran recogidos implícitamente en el contenido del artículo 15 del Decreto 57/2020, de 22 de abril y que, por tanto, inciden en una mejor prestación del servicio contratado. Se ha incluido también el referido a la ISO 27001 sobre Seguridad de la Información por la tipología sensible de los datos que se tratan en este servicio.*

*En el mismo sentido expuesto y con la misma finalidad, se ha incluido la certificación emitida por la Agencia de Calidad de Salud de Andalucía (ACSA), que viene a reconocer la calidad de los servicios que se prestan en el sector salud y social, dado el carácter sanitario de la prestación del servicio de Atención Temprana.”*

- b) Falta de justificación sobre la ponderación preferente de la certificación expedida por la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía (en adelante ACSA).

Frente a las alegaciones de la recurrente, el órgano de contratación afirma “que su único propósito es el empleo de una herramienta objetiva que acredite una mejora significativa en la prestación del servicio, dejando al margen cualquier otro interés”

Alega que <<La priorización de la certificación ACSA se deriva de la conclusión a la que llega la propia recurrente en su análisis, por su reconocimiento en el ámbito sanitario, al indicar que “las certificaciones expedidas por ACSA, son desarrolladas en el marco de la International Society for Quality in Health Care External Evaluation Association (ISQua-IEEA) que es una organización internacional dedicada a la evaluación externa en el ámbito de la salud”. Es más, para la valoración de la mejora, se establece que sea específica para Centros de Atención e Intervención Temprana, es decir, se ha considerado únicamente que la certificación que puede aportar valor a la oferta es aquella relativa al servicio a prestar, de manera que la entidad licitadora no sólo tiene que estar en posesión del certificado sino que el mismo tiene que estar vinculado directamente con el centro que se oferta.>>

Asimismo, discrepa “sobre las afirmaciones en relación a la falta de autoridad en el concepto de certificaciones de la ACSA. La Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía cuenta con una triple certificación de la International Society for Quality in Health Care External Evaluation Association (Isqua-IEEA), una de las organizaciones mundiales de referencia en materia de certificación de calidad, siendo una de las únicas 3 entidades a nivel europeo que han conseguido el reconocimiento de Is - qua en los tres ámbitos de certificación: 1. ‘External Evaluation Organisations’ - Certificación de organizaciones de evaluación externa, para el modelo organizacional de la ACSA, 2. ‘Health and Social Care Standards’ - Certificación de estándares para el manual de Unidades de Gestión Sanitaria y 3. ‘Surveyor Training Programmes’ - Certificación de programas de capacitación de evaluadores, para el programa de capacitación de evaluadores de la ACSA2. Como señala VALORES, “ACSA ha solicitado la suspensión voluntaria de su acreditación ENAC bajo la norma ISO 170652 (Información a clientes sobre la acreditación nº 54/C-PR127 ENAC de ACSA), pero esta suspensión en la acreditación bajo la norma ISO 17065 sólo afecta a la propia ACSA y la posibilidad de incluir como meritorio esta acreditación en los certificados que emita, en resumen, incluir texto y logo de la 17065 en el documento de certificación que emita. Esto no desacredita ni resta valor alguno a las acreditaciones que emite gozando éstas del mismo valor.”

- c) Falta de precisión sobre la validez certificaciones equivalentes a las certificaciones ponderadas en el criterio de adjudicación.

Al respecto el órgano de contratación afirma que “La mejor valoración no deriva de la certificadora ACSA sino del tipo de certificación, la de los Centros de Atención e Intervención Temprana donde se presta el servicio objeto de la licitación, lo que puede ser garantizado por otras certificaciones mediante la expresión “o equivalente”. En este



*término se incluirían otras certificaciones emitidas por entes distintos de la ACSA pero con las mismas características que las emitidas por esta.”*

Por último, y en resumen, expone que *“los certificados elegidos redundan en la calidad del servicio y su elección se ha establecido considerando el contenido del artículo 15 del Decreto 57/2020, de 22 de abril, y su valoración (puntuación) se ha establecido en función de su afección significativa en la ejecución del servicio, siendo el único interés de esta Consejería la mejora en la calidad del servicio acreditada mediante una certificación externa objetiva:*

- *Certificación de calidad específica para Centros de Atención e Intervención Temprana expedido por ACSA o equivalente (4 puntos): Porque viene a reconocer la calidad de los servicios que se prestan en el sector salud y social, dado el carácter sanitario de la prestación del servicio de Atención Temprana, y dispone de certificación concreta para la prestación de este servicio de Atención Temprana.*
- *Certificación de calidad ISO 9001, EFQM o de otras entidades certificadoras de calidad (2 puntos): Dado que este sistema se centra en garantizar la calidad de los productos o servicios de una empresa, cumpliendo con los requisitos establecidos y buscando la mejora continua.*
- *Gestión Ambiental Global: ISO 14001; Verificación EMAS u otro equivalente (1 punto): Porque este sistema se enfoca en la gestión de los aspectos ambientales de una organización, como la reducción de la huella de carbono, el manejo adecuado de residuos y la conservación de los recursos naturales.*
- *Seguridad de la información ISO 27001 o equivalente (1 punto): Puesto que este sistema se encarga de proteger la información sensible y confidencial de una organización, implementando medidas de seguridad para prevenir el acceso no autorizado, la pérdida o el robo de datos.”*

### **III. Consideraciones del Tribunal.**

- a) Falta de motivación y de vinculación al objeto del contrato del criterio de adjudicación.

Pues bien, los criterios de adjudicación han de cumplir los requisitos previstos en el artículo 145 de la LCSP, y de manera especial, deben estar vinculados con el objeto del contrato en los términos que establece dicho precepto, en el que se dispone en lo que aquí interesa lo siguiente:

*«Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato.*

*(...)*

*5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:*

*a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.*

*(...)*

*6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:*

*a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;*

*b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material».*



Por su parte, el artículo 116.4 c) de la LCSP, exige que en el expediente se justifiquen, entre otros extremos, los criterios que se tendrán en consideración para la adjudicación del contrato.

Por ello el órgano de contratación alega, como se ha expuesto que *“En el apartado 9 de la memoria justificativa emitida por el servicio proponente se indican los criterios de adjudicación con arreglo a lo establecido en el artículo 15 del Decreto 57/2020, de 22 de abril, por el que se regula el concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana, entre los que destaca, por la alegación que ahora se analiza, el contenido en el apartado e) La calidad en el servicio y g) Los criterios sociales y ambientales que de conformidad con lo previsto en el artículo 25.1 se establezcan en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares”*.

Pues bien, consultada la memoria justificativa, de 23 de septiembre de 2024, obrante en el expediente remitido, se ha podido comprobar que el contenido del apartado 9 de la misma, relativo a los criterios de adjudicación, es el siguiente:

*“El artículo 15 del Decreto 57/2020 establece que la adjudicación del concierto se realizara de acuerdo con los criterios de valoración que se establezcan en el PCAP, en función del objeto del concierto social y con arreglo a los siguientes:*

- a) La continuidad de la persona menor atendida y la vinculación afectiva o terapéutica.*
- b) El arraigo de la persona en el entorno donde se presta la Atención Infantil Temprana.*
- c) La atención personalizada, integral, interdisciplinar y transdisciplinar.*
- d) La experiencia y trayectoria acreditada en la prestación del servicio de Atención Infantil Temprana, para cuya valoración se excluirá el periodo mínimo de experiencia previa exigido como requisito de acceso en el PCAP.*
- e) La calidad en el servicio.*
- f) La capacidad para gestionar la aproximación de recursos en los términos establecidos en el apartado anterior.*
- g) Los criterios sociales y ambientales que de conformidad con lo previsto en el artículo 25.1 se establezcan en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares.*
- h) Otros criterios establecidos, en su caso, en el pliego de cláusulas administrativas particulares.*

*Asimismo, el artículo 25 del citado Decreto dispone que el concierto incluirá criterios de adjudicación sociales y medioambientales entre los de adjudicación previstos en el indicado artículo 15, siempre que estén vinculados al objeto y sean proporcionales.*

*Con arreglo a lo expresado, y teniendo en cuenta que el precio de la sesión está determinado con carácter previo, la adjudicación de los contratos se realizará con arreglo a una pluralidad de criterios con el fin de elegir la oferta de mejor calidad.*

*Solo se establecen criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas no siendo la proposición económica objeto de baremación, entendiéndose así que cualquier mejora de la oferta debe repercutir en otros aspectos de la oferta y no en una rebaja del precio unitario de licitación, por lo que el importe ofertado por las personas o entidades licitadoras como tal no habrá de ser objeto de valoración.*

*(...)*

*3.5. Presentación de certificados expedidos por organismos independientes acreditativos del cumplimiento de normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental, que incrementen el valor de la oferta. (Máximo 8 puntos)*



- *Certificación de calidad específica para Centros de Atención e Intervención Temprana expedido por ACSA o equivalente: 4 puntos*
- *Certificación de calidad ISO 9001, EFQM o de otras entidades certificadoras de calidad: 2 puntos*
- *Gestión Ambiental Global: ISO 14001; Verificación EMAS u otro equivalente: 1 punto*
- *Seguridad de la información ISO 27001 o equivalente: 1 punto*

*En la referida certificación deberá quedar claramente reflejado que el centro ofertado se encuentra incluido en el certificado. En su acreditación deberá aportarse copia de la certificación correspondiente.”*

Puede observarse que la memoria reproduce el apartado 3 del 15 del Decreto 57/2020, de 22 de abril y lo dispuesto en el apartado 8.3 (Criterios de adjudicación) subapartado 3.5 del anexo I del PCAP, que establece el criterio de adjudicación.

Así las cosas, nos encontramos con que ninguna justificación de la elección de los criterios de adjudicación existe en el expediente de contratación, lo que aparte de vulnerar lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP, impide apreciar la vinculación que, a juicio del órgano de contratación, pudiera existir entre este criterio y el objeto del contrato.

Por otra parte, la motivación que justifique la vinculación del criterio de adjudicación con el objeto del contrato ha de ser objeto de publicación en el perfil de contratante, ex artículo 63.3.a) de la LCSP, como salvaguarda de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos, motivo por lo que no cabe aceptar la justificación que expone el órgano de contratación en su informe al recurso, sin prejuzgar la adecuación de esta.

Este ha sido el criterio seguido por este Tribunal, entre otras, en la Resolución 554/2023 de 3 de noviembre de 2023, en la que se expuso, en un supuesto similar que:

*“En este sentido, tan solo se indica en el criterio de adjudicación que el mismo se establece como sistema para garantizar la calidad, pero dicha afirmación genérica no permite inferir en qué medida la posesión de dichos certificados por una entidad incide en una mejor ejecución del contrato, es decir, no se recoge su vinculación con el objeto del contrato en los términos analizados.*

*Como se ha indicado, tan solo en el informe al recurso se desarrolla esta vinculación, sin embargo, la misma no se puede considerar a efectos de estimar o desestimar el motivo de recurso dado que ASADE, en principio, no tuvo acceso a dicha motivación y por lo tanto no puede cuestionarla. En cualquier caso, el órgano de contratación manifiesta la vinculación de la norma UNE 158301 de gestión del servicio de ayuda a domicilio de una forma más concreta, sin embargo, tampoco justifica en el citado informe la vinculación respecto de las otras dos medidas de calidad dado que tan solo hace una remisión genérica para concluir que las mismas sí estarían vinculadas.*

*Pues bien, este Tribunal viene considerando que para que sea válido un criterio de adjudicación es necesario que sea objetivo (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables) y que permita evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato definido en los pliegos, para de ese modo obtener la prestación que mejor responda a las necesidades del órgano de contratación. En definitiva, hemos señalado, siguiendo dicha línea argumental (v.g. Resolución 412/2020, de 26 de noviembre) que:*

- *Un criterio de adjudicación solo será admisible si cumple la condición establecida en la Directiva 2014/14 de permitir valorar las ofertas en términos de rendimiento del contrato -de la obra, el suministro o el servicio- tal y como es definido en las especificaciones técnicas, es decir, si puede afectar de manera significativa a la ejecución de aquel.*
- *Un criterio de adjudicación cumple el requisito de vinculación al objeto del contrato si se refiere, bien directamente a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato (la obra, el suministro o el servicio), bien a través de los factores que*



*intervienen en alguno de los procesos indicados de sus ciclos de vida, sin olvidar en este último caso que el criterio debe incidir en el rendimiento del contrato afectando significativamente a su ejecución.*

*Como ya señalamos en nuestra Resolución 412/2020, de 26 de noviembre, la vinculación ha de producirse de manera objetiva y depender de factores comprobables y apreciables. No puede basarse en hipótesis más o menos probables que no garantizan de un modo objetivo y continuado una mejora constatable en la realización de la prestación.*

*La implementación de cualquier sistema de gestión de la calidad permite, en términos generales y abstractos, a una organización empresarial gestionar mejor la prestación del servicio, es decir, supone un plus para calibrar la calidad del resultado prestacional de la empresa en términos globales, pero no incide per se en una mejor prestación del servicio contratado, o al menos, en el presente supuesto no aparece justificado en la fase y momento procedimental en que debió efectuarse.”*

Por tanto, han de estimarse las alegaciones de la recurrente.

- b) Falta de justificación sobre la ponderación preferente de la certificación expedida por la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía (en adelante ACSA).

Al respecto hemos de reiterar que el artículo 116.4 c) de la LCSP, exige que en el expediente se justifiquen, entre otros extremos, los criterios que se tendrán en consideración para la adjudicación del contrato.

Asimismo, ya se ha reproducido el contenido de la memoria justificativa del expediente de contratación, sin que la misma contenga ninguna justificación sobre en qué medida la presentación de la “*Certificación de calidad específica para Centros de Atención e Intervención Temprana expedido por ACSA o equivalente*”, es significativa para alcanzar el objetivo pretendido en el criterio de adjudicación en la que se valora, el incremento del valor de la oferta, ni el motivo de que su presentación conlleve la obtención de 4 puntos, la mitad de los correspondientes al criterio de adjudicación en el que se valora la presentación de otras tres certificaciones.

En consecuencia, por los mismos motivos expuestos en el anterior apartado de este motivo de recurso han de estimarse las alegaciones de la recurrente, respecto a la falta de justificación sobre la ponderación preferente de dicha certificación.

Sin embargo, aun cuando se han estimado las alegaciones antes analizadas en relación con el motivo de recurso que venimos analizando, se ha de indicar que la exigencia de dicha certificación, tal como está configurada no resulta discriminatoria por favorecer a las entidades que tengan la certificación expedida por ACSA, frente a los que posean certificaciones expedidas por otras entidades certificadoras acreditadas, toda vez que se admite la presentación de certificaciones equivalente.

- c) Falta de precisión sobre la validez certificaciones equivalentes a las certificaciones ponderadas en el criterio de adjudicación.

La recurrente formula esta alegación entendiéndolo que para el supuesto de que se desestimen las alegaciones de este motivo de recurso antes analizadas “*sería necesario responder a la falta de claridad, precisión y transparencia del alcance de la posibilidad de equivalencia, es decir las posibles alternativas, a las certificaciones incluidas en el criterio de adjudicación, en especial en relación con la expedida por ACSA.*”

No obstante, aunque dichas alegaciones se han estimado, en el supuesto de que se elaboren nuevos pliegos, este Tribunal considera recomendable por claridad y transparencia que se aclare el alcance de la posibilidad de



equivalencia en función de las características que el órgano de contratación conforme a sus conocimientos técnicos considere relevantes.

**NOVENO. Fondo del asunto. Sobre el criterio de adjudicación relacionado con la ubicación del centro ofertado en cuanto a la zona de ubicación de la recurrente y otros centros localizados en la misma dirección postal.**

**I Alegaciones de la recurrente.**

La recurrente, cuyo centro se ubica en la calle Juan de Mariana, 21 de Sevilla con Código Postal 41005, alega que el criterio de adjudicación recogido en el apartado 8.2 del anexo I del PCAP produce un efecto discriminatorio, al *“dejar a los centros que se ubican en el Barrio Nervión, del Distrito Nervión (a modo de ejemplo Hospital San Juan de Dios y Asociación SETA), fuera de la posibilidad de optar a 30 puntos que prevé el criterio para ninguna zona del Distrito Nervión.”*

Asimismo, considera que ello limita la concurrencia y es contrario a lo que se persigue con un servicio como el que se licita por implicar que las familias que viven en dicho barrio deban desplazarse a otras localizaciones para recibir el servicio prestado cuando hasta ahora han tenido centros localizados en la zona de referencia.

**II. Alegaciones del órgano de contratación.**

Dado que este motivo de recurso ha sido planteado en el recurso interpuesto contra los pliegos de la misma licitación que ya ha sido informado por el órgano de contratación, este se remite al informe del recurso que se tramita en este Tribunal con el número 467/2024.

En dicho informe el órgano de contratación alega que el criterio de adjudicación que valora la ubicación de los centros ofertados no impide a la recurrente la elaboración y preparación de la oferta, pues no exige que se disponga de un centro en funcionamiento en una determinada ubicación.

Afirma que *“desde el servicio proponente se ha elaborado una configuración de lotes acorde a las necesidades detectadas, teniendo presente la proximidad de los recursos a la población menor a atender, de lo que queda reflejo en la memoria justificativa que da inicio al expediente. En cualquier caso, será la Mesa de Contratación que se constituya para la valoración de las ofertas presentadas quien resolverá cuantas incidencias pudieran surgir derivadas de dicha valoración.”*

**III. Consideraciones del Tribunal.**

Según al artículo 145.5 de la LCSP *“Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:*

- a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.*
- b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*
- c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información*



facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.”

Por ello, la recurrente, ubicada en la Avenida Eduardo Dato, nº 42 de Sevilla, distrito Nervión (41005) entiende que el criterio de adjudicación recogido en el apartado 8.2 del anexo I del PCAP, le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad, infringiendo el citado artículo.

Conforme a dicho criterio de adjudicación automático:

“2. Ubicación del Centro ofertado en relación con la zona a la que se ha de atender en función de su oferta. (Máximo 30 puntos). Sólo en aquellos lotes en los que se haya definido otra localidad como “zona de influencia” así como, para aquellos lotes que pertenezcan a la capital de provincia.

Los licitadores deberán contar con un Centro que cumpla con las condiciones exigidas en los Pliegos que rigen el Concierto Social en la zona geográfica del lote, entendiendo como tal la localidad del lote. No obstante, en aquellos lotes en los que se señale otra localidad como zona de influencia, se entenderá cumplida dicha condición de solvencia con la posesión de un Centro en la localidad del lote o en la/s incluida/s en la zona de influencia.

(...)

Para aquellos lotes que pertenecen a la capital de provincia:

Para el caso de la capital de provincia, se entenderá cumplida dicha condición de solvencia si dispone de un centro en la localidad. No obstante, al objeto de responder a las necesidades detectadas y con el fin de acercar los recursos a la persona menor atendida protegiendo con ello el arraigo a su entorno, la localidad se ha dividido en varios lotes y estos a su vez se han fragmentado en varios lotes, para los que se ha definido una “zona” y una “zona de influencia”.

Se establece el siguiente baremo según la ubicación del centro ofertado:

- Si el centro está ubicado en la “zona” definida: 30 puntos.
- Si el centro está ubicado en la “zona de influencia” definida: 15 puntos.
- Si el centro está ubicado fuera de la “zona” o “zona de influencia”, pero en todo caso en la capital de provincia: 0 puntos.”

Los lotes en los que se divide la ciudad de Sevilla se recogen en un cuadro contenido en el apartado 2 del anexo I del PCAP, donde se incluyen entre otras, las columnas correspondientes a localidad, lote, zona y zona de influencia, en lo que aquí interesa, como sigue:

LOCALIDAD	LOTE	ZONA	ZONA INFLUENCIA
SEVILLA_BELLAVISTA_BERMEJALES	8.E.1	Barrio: Bellavista – Bermejales	CP: 41012
SEVILLA_LA PALMERA_REINA MERCEDES	8.E.2	Barrio: La Palmera – Reina Mercedes	CP: 41012
SEVILLA_CENTRO	8.E.3.a	CP: 41001	CP: 41002, 41003
SEVILLA_CENTRO	8.E.3.b	CP: 41002	CP: 41001, 41003
SEVILLA_CENTRO	8.E.3.c	CP: 41003	CP: 41001, 41002



SEVILLA_CERRO_ROCHELAMBERT	8.E.4	Barrios: Cerro-Rochelambert	CP: 41006
SEVILLA_AMATE-SANTA AURELIAPALMETE	8.E.5	Barrios: Amate-Santa Aurelia-Palmete	CP: 41006
SEVILLA_POLIGONO SUR-LAS LETANIAS	8.E.6	Barrios: Polígono Sur-Las Letanias	CP: 41013,41012
SEVILLA_TIRO DE LINEA-LA OLIVA	8.E.7	Barrios: Tiro de Línea- La Oliva	CP: 41013, 41006
SEVILLA_MACARENA	8.E.8.a	CP: 41009	CP: 41008
SEVILLA_MACARENA	8.E.8.b	CP: 41008	CP: 41009
SEVILLA_NERVION_LA CALZADA	8.E.9.a	Barrio: La Calzada	CP: 41005
SEVILLA_NERVION_CIUADAD JARDIN	8.E.9.b	Barrio: Ciudad Jardín	CP: 41005
SEVILLA_NERVION_LA BUHAIRA	8.E.9.c	Barrio: La Buhaira	CP: 41018
SEVILLA_NERVION_SAN ROQUE-SANTA JUSTA	8.E.9.d	Barrio: San Roque-Santa Justa	CP: 41018
SEVILLA_NERVION_SAN PABLO SANTA CLARA	8.E.9.e	Barrio: San Pablo-Santa Clara	CP: 41007
SEVILLA_NERVION_LOS ARCOS - HUERTA SANTA TERESA	8.E.9.f	Barrio: Los Arcos-Huerta Santa Teresa	CP: 41007
SEVILLA_SAN JERONIMO	8.E.10	CP: 41015	CP: 41092
SEVILLA_ESTES_COLORES-ENTREPARQUES	8.E.11.a	Barrios:Colores-Entreparques	CP: 41020, 41019
SEVILLA ESTE_PALACIO CONGRESOS-ENTREPUNTESJARDINES DEL EDEN	8.E.11.b	Barrios: Palacio de Congresos-Entrepuentes-Jardines del Eden	CP: 41020, 41019
SEVILLA ESTE_ PARQUE ALCOSA	8.E.11.c	Barrio: Parque Alcosa	CP: 41020, 41019
SEVILLA_TORREBLANCA	8.E.12	CP: 41016	CP: 41019, 41020
SEVILLA _TRIANA -LOS REMEDIOS	8.E.13	CP: 41010	CP: 41011
SEVILLA (Especialista TEA)	8.E.14		

Así, en efecto, el centro que puede ofertar la recurrente no podría obtener la máxima puntuación en este criterio de adjudicación, pues la zona donde se ubica no se encuentra incluida como “zona” en ninguno de los lotes, la máxima puntuación que podría obtener sería de 15 puntos en los lotes 8.E.9.a y 8.E.9.b, por encontrarse en los que aparece su ubicación como “zona de influencia”.

Como punto de partida, hemos de señalar que los distintos tribunales de recursos contractuales, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, así como la jurisprudencia nacional y europea se han pronunciado acerca de la prohibición de previsiones en los pliegos que pudieran impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial, siendo nulas tales previsiones.

En concreto, este Tribunal se ha venido pronunciando sobre las cláusulas de arraigo territorial de los pliegos en numerosas resoluciones (v.g. Resoluciones 115/2013 y 116/2013, de 3 de octubre, 356/2015, de 22 de octubre,



84/2017, de 2 de mayo, 217/2017, de 26 de octubre, 256/2017, de 24 de noviembre, 124/2018, de 14 de mayo y 53/2019, de 27 de febrero, 174/2021, de 6 de mayo y 333/2021, de 16 de septiembre). Y en concreto, en nuestra Resolución 53/2019, de 27 de febrero, reproducida parcialmente en otras posteriores, hemos señalado lo siguiente:

*«En tal sentido, resultan ilustrativas las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de octubre de 2005, (asuntos C-158/03 y C-234/03) que trataron un supuesto en que la exigencia de una oficina abierta al público se configuraba como un requisito de admisión y un criterio de valoración de la oferta. En estas sentencias, el TJUE expuso las condiciones para apreciar si la medida adoptada por el Estado vulneraba los principios del Tratado. Así, en el asunto C-234/03 el TJUE dispuso que “De las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 49 CE se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público de prestación de servicios sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida, por una parte, un requisito de admisión que obliga a la empresa licitadora a disponer, en el momento de la presentación de la oferta, de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que debe prestarse el servicio y, por otra, unos criterios de valoración de las ofertas que, a efectos de atribuir puntos adicionales, toman en consideración la existencia, en ese mismo momento, de instalaciones propias de producción, de acondicionamiento y de envasado de oxígeno situadas a menos de 1.000 km de la citada provincia o de oficinas abiertas al público en determinadas localidades de ésta y que, en caso de empate entre varias ofertas, favorecen a la empresa que haya prestado anteriormente el servicio de que se trata, en la medida en que tales criterios se apliquen de manera discriminatoria, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.”*

*Resulta evidente, por tanto, que los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta ni como requisitos de solvencia ni como criterios de adjudicación, pues, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificadas por razones de interés general».*

Se constata, pues, que la cuestión no es nueva y viene teniendo repercusión en la jurisprudencia europea desde hace años, como también en la nacional. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de enero de 2001, (Roj: STS 82/2001) señaló, respecto a determinados criterios de un pliego aprobado por la entonces Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía que otorgaban más puntos a los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que *«hay que subrayar que es principio fundamental del sistema jurídico y de la Constitución el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, que aspira a que la actuación de la Administración opere con racionalidad y en defensa de los intereses generales, en desarrollo del artículo 103.1 de la Constitución, lo que también determina que (...) aparezca suficientemente adecuado al ordenamiento jurídico y explicitando las razones que determinan la selección con criterios debidamente justificados, lo que no sucede en la cuestión examinada, al primar indebidamente los criterios de proximidad territorial o de residencia en la Comunidad Autónoma Andaluza, que han sido debidamente corregidos por la sentencia recurrida, cuyos criterios procede confirmar».*

En definitiva, pues, los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta ni como requisitos de solvencia ni como criterios de adjudicación, pues ello resulta contrario a Derecho y, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificados por razones imperiosas de interés general.

Analizada la documentación remitida por el órgano de contratación a este Tribunal y la publicada en el perfil del contratante, no consta ninguna motivación que justifique la no inclusión de zona de Nervión de las ubicaciones que el PCAP considera como “zona”.



La memoria justificativa publicada en el perfil de contratante el 9 de octubre de 2024, en el apartado “2.- INFORMACIÓN RELATIVA A LOS LOTES” contiene, al respecto, la siguiente información:

*<<Tras un detallado estudio se han configurado los lotes, los cuales se determinan por la localidad. Asimismo, al objeto de garantizar la atención del servicio en los lugares donde se ha previsto la necesidad de la prestación de la Atención Temprana, se establece la siguiente distinción entre la capital de provincia y el resto de las localidades:  
(...)*

*· En la capital de provincia: con el fin de acercar los recursos a la persona menor atendida, la localidad se ha dividido en varios lotes para los que se ha definido una “zona” y una “zona de influencia.*

*Se habrán de tener en cuenta las siguientes consideraciones:*

*(...)*

*- Para aquellos lotes que pertenecen a la capital de provincia:*

- o Una entidad podrá presentar oferta si dispone de un centro en la localidad.*
- o Para los lotes en los que ha dividido la capital se ha establecido una zona y una zona de influencia, asignándose diferente puntuación en función de la ubicación del centro.*
- o Podrá presentarse oferta para todos los lotes siempre que disponga de solvencia y capacidad suficientes debiendo indicar la capacidad del centro que oferte. La puntuación que obtenga en cada uno de los lotes en que presente oferta dependerá, entre otros criterios, de la ubicación del Centro.*
- o Si se dispone y oferta más de un centro en el mismo lote deberá indicarse la capacidad para cada uno de ellos.*
- o El número máximo de lotes que podrá asignarse a una misma entidad para un mismo CAIT será de 2 lotes.*
- o En el caso de que existieran lotes para los que no hubiera ninguna oferta admisible para su adjudicación podrá continuar adjudicándose lotes a entidades licitadoras que ya hubieran sido adjudicatarias del número máximo de lotes indicado, si aun dispone de capacidad para ello tras estas adjudicaciones, y siempre en función de la valoración obtenida (puntuación obtenida) en relación con otras entidades licitadoras en las mismas circunstancias.*
- o La delimitación geográfica de los distritos municipales y los barrios de la localidad de Sevilla se encuentran definidos en el SISTEMA DE INFORMACION GEOGRAFICA del Servicio de Estadística del Ayuntamiento de Sevilla.”>>*

Asimismo, el apartado 9 de la citada memoria justificativa, “9. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN. PARÁMETROS OBJETIVOS PARA IDENTIFICAR UNA OFERTA ANORMALMENTE BAJA.”, reproduce literalmente los términos en que se establece el criterio de adjudicación en el apartado 8.2 del anexo I del PCAP.

En consecuencia, se ha de estar con la recurrente cuando afirma que “*si bien el criterio de delimitación geográfica tiene sustento objetivo y puede servir como criterio de adjudicación evaluable, la exclusión de determinada zona dentro de la capital de Sevilla no encuentra justificación razonable y objetiva, colocando a los licitadores con centros ubicados en el distrito Nervión -como el caso del recurrente- en peor posición respecto de otros licitadores, infringiéndose con ello de forma flagrante los principios referenciados y art. 145.5 de la LCSP.*” (el subrayado es nuestro)

En definitiva, si bien la justificación razonable de este criterio no tiene que descender a todos los potenciales casos en que los licitadores pudieran verse perjudicados porque sus centros no se encuentren ubicados dentro de una determinada zona -con derecho a 30 puntos-, sino solo en una zona de influencia -con derecho a 15 puntos-, sí resulta procedente que el órgano de contratación explique de modo más detallado y concreto qué criterios ha seguido para establecer las distintas zonas y zonas de influencia dentro de un lote, a fin de que los interesados puedan conocer con carácter previo los parámetros tomados en consideración para efectuar dicha distribución.



## **DÉCIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.**

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los anteriores fundamentos de derecho, debe llevarse a cabo anulando el PCAP que rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CENTRO VALORES, SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA**, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Prestación del servicio de Atención Temprana en la provincia de Sevilla”, (Expte. CONTR 2024 0000541746), convocado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Consumo, y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho décimo de esta resolución.

**SEGUNDO.** Aun cuando el artículo 57.3 de la LCSP prevé el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación con la resolución del recurso, en este supuesto, al hallarse pendiente de resolver varios recursos especiales en materia de contratación contra los mismos actos, debe continuar la suspensión del procedimiento de licitación, acordada por este Tribunal en Resolución MC. 131/2024, de 31 de octubre.

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes 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.

