

<

Recurso 673/2025
Resolución 767/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 19 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, (en adelante la recurrente), contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 5 de noviembre de 2025, del procedimiento de adjudicación del «Contrato de Servicio de Ayuda a Domicilio en el municipio de La Carlota (Córdoba)» (Expediente GEX 2025/4555 La Carlota) promovido por el Ayuntamiento de la Carlota, este Tribunal en sesión de la fecha, ha dictado la presente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 28 de mayo de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, poniéndose los pliegos ese mismo día a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del acuerdo marco asciende a 20.232.794,09 euros.

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

Tras la tramitación del correspondiente procedimiento, el órgano de contratación adjudicó el contrato mediante resolución de 5 de noviembre de 2025, con dicha fecha se publicó en el perfil de contratante y fue remitido a la entidad recurrente.

SEGUNDO. El 26 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra el acuerdo adjudicación anteriormente citado.

La Secretaría del Tribunal, dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución de este que, tras su reiteración, ha tenido entrada en esta sede con posterioridad los días 3 y 5 de diciembre de 2025.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, consta que ha formulado alegaciones en plazo la entidad ■■■. (en adelante la entidad adjudicataria)



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. Acto recurrible.

El recurso se dirige contra la resolución de adjudicación acordada en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por lo tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1 a) y 2 c) de la LCSP.

TERCERO. Legitimación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo de recurso relativo a la valoración de las ofertas.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente considera que se ha conculcado el principio de igualdad en la valoración de los proyectos técnicos. En este sentido, se refiere a la valoración de las proposiciones respecto de uno de los criterios de adjudicación evaluados mediante juicios de valor.

En este sentido, según se contiene en el anexo 2.1. del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el proyecto técnico será objeto de valoración. Entre los distintos aspectos a valorar mediante juicios de valor, figura el apartado A.1. Protocolos de funcionamiento, al describir el contenido que debe tener, se hace referencia a una serie de soportes documentales: «a) Inicio/alta de nuevos servicios en lo que respecta a usuario, familia, definición de días de atención, horarios y tareas. b) Coordinación con los Servicios Sociales Comunitarios. c) Coordinación con el Ayuntamiento de La Carlota». En la descripción de las cuestiones a valorar más adelante se indica: «Se considerarán por su utilidad y eficacia los protocolos que tienen en cuenta las acciones a realizar para la puesta en marcha de nuevos casos, la forma de gestionar los casos que estén iniciados en el momento de la adjudicación, así como todas las actuaciones encaminadas a la coordinación con los Servicios Sociales Comunitarios con adscripción al municipio y con los responsables del contrato en el Ayuntamiento de La Carlota».

La forma concreta de valorar las proposiciones se encuentra en el documento denominado «Documento I. Características del contrato» que en su apartado 5 indica que al criterio «protocolos de funcionamiento» se le atribuyen 12 puntos, la puntuación se reparte de acuerdo con la siguiente escala:



«-Protocolos obligatorios y eficaces que desarrollan, con un alto nivel de concreción, claridad y utilidad, los procedimientos a seguir en relación a las actuaciones indicadas en este apartado: de 8,01 a 12 puntos.

- Protocolos obligatorios o eficaces que no incluyan o no desarrollen suficientemente algunas de las actuaciones indicadas anteriormente: de 5,01 a 8 puntos.

- Formularios, registros y/o protocolos poco detallados de escasa utilidad y calidad: De 2,01 puntos a 5 puntos.

- Protocolos que, por su contenido, se califiquen como ineficaces respecto de las actuaciones objeto de desarrollo y/o solo se presenten enumerados: De 0,1 a 2 puntos.

- No protocolos: 0 puntos».

Pues bien, la valoración de las ofertas respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor se encuentra recogida en el informe técnico de los servicios del órgano de contratación de 22 de julio de 2025, publicado posteriormente en el perfil de contratante el 7 de agosto de 2025. En el mismo se indica lo siguiente: *«En el proyecto técnico que presenta [ADJUDICATARIA] se deja constancia del conocimiento que tienen del territorio y de la realidad de los municipios con varios núcleos de población diseminados. El protocolo de inicio/alta en el servicio está muy bien secuenciado y con gran coherencia temporal. Se pondrá en marcha el servicio en un plazo inferior a 48 horas. Y en menos de 24 horas los casos de atención urgente. Su contenido es claro y concreto. Determinan como fase de adaptación al servicio los primeros 15 días. Utilizan Gesad como software de gestión. No exponen el protocolo de atención de personas usuarias anteriores al nuevo contrato, ya que, se trata de la empresa que presta el servicio actualmente y por tanto si continúan siendo adjudicatarios no habrá ningún cambio y no será necesario aplicar ningún protocolo al respecto. En el protocolo de Coordinación con el Ayuntamiento se desarrolla claramente el contenido del mismo. Los objetivos de sus reuniones se centran en el seguimiento y evaluación de la ejecución del contrato. Mensualmente se presentarán los documentos que permitan realizar el seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones del contrato.*

Destacan en los protocolos de funcionamiento la coordinación de manera adecuada y fluida con los profesionales sanitarios y con los agentes y cuerpos de seguridad del estado a nivel local. Se le asignan 11,60 puntos a estos protocolos por ser claros, eficaces y estar bien desarrollados». Este informe fue asumido por la mesa de contratación en sesión celebrada el 7 de agosto de 2025.

La recurrente en este motivo de recurso argumenta que la propuesta de la adjudicataria no aportó en su proyecto técnico el protocolo relativo a la atención de los usuarios procedentes del contrato anterior y que en lugar de obtener 0 puntos en la forma prevista en el PCAP consiguió 11,60 puntos de 12 pese a haber omitido uno de los contenidos obligatorios que el pliego exige desarrollar en el citado apartado. Argumenta que esta valoración supone una vulneración del principio de igualdad de trato dado que todas las proposiciones deben evaluarse con arreglo a los mismos criterios y exigencias sin favorecer a ningún licitador, alude a doctrina sobre la cuestión.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone en el informe de recurso a este motivo. Alude a la doctrina sobre la discrecionalidad técnica. En este sentido indica que ha solicitado informe sobre el recurso a sus servicios, que lo han evacuado el 1 de diciembre, y que en el mismo indican lo siguiente: *«Pues bien, de los criterios de valoración a aplicar en los protocolos de funcionamiento se deduce claramente cuáles son los tres protocolos que deben presentar las empresas licitadoras (y no existe el protocolo de atención de casos anteriores a la adjudicación del contrato).*

Lo único que aparece en el pliego de cláusulas administrativas y particulares a este respecto es, que entre otras “consideraciones” a tener en cuenta a la hora de valorar la utilidad y eficacia de los tres protocolos de funcionamiento, valoremos entre otros apartados la forma de gestionar los casos que estén iniciados en el momento de la adjudicación.....



En ningún momento recoge el pliego de cláusulas administrativas y particulares que esa forma de gestionar los casos que estén iniciados en el momento de la adjudicación del contrato deba ser presentado como un protocolo de gestión obligatorio por las empresas licitadoras.

L@s técnicos que suscriben han aplicado los criterios de valoración que dependen de un juicio de valor de forma estricta y adecuada a las exigencias del pliego de condiciones administrativas y particulares». El órgano de contratación concluye que la recurrente realiza una lectura errónea de los pliegos con relación a la exigencia del protocolo al que se refiere.

Motivos por los que solicita que el motivo de recurso sea desestimado.

3. Alegaciones de la adjudicataria

Finalmente, la entidad adjudicataria se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

En concreto, sobre este particular argumenta: «El contenido del proyecto no puede ser penalizado por omisión de los contenidos no previstos en los pliegos. El proyecto ha sido valorado por los Servicios Técnicos de la Excm. Diputación de Córdoba que se han expresado sobre los mismos de forma pormenorizada y motivada con la discrecionalidad técnica de que goza tal juicio, emitido por una de las tres administraciones que gestiona el servicio (junto con la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de La Carlota) y que directamente se encarga del funcionamiento ordinario del mismo, al que se refiere el protocolo de funcionamiento. En otras palabras, cuando los técnicos de Diputación se manifiestan en el sentido de que no procede la valoración de este particular, en nuestro caso, es por la razón que indican: porque se trata de quien está prestando el servicio. ■ hace las ofertas siempre de forma individualizada al contrato que se licita y en este caso no tenía sentido hacer mención a este particular.

No es cierto lo que se afirma en el recurso: que el órgano de contratación haya dispensado a ■ del cumplimiento de los pliegos o haya valorado positivamente lo que objetivamente es un defecto de nuestra oferta. No existe el requisito y no haber plasmado un protocolo de actuación para la sucesión de contratos lo que pone de manifiesto es que la oferta se hace para el servicio que se licita, que no es estereotipada».

Motivos por los que solicita que el motivo de recurso sea desestimado.

4. Consideraciones del Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar en el objeto de la controversia que se centra en analizar la valoración de la proposición de la adjudicataria respecto de uno de los criterios de adjudicación que valora el proyecto técnico, «a.1. protocolos de funcionamiento» dentro de los que son evaluables mediante juicios de valor. La recurrente viene a manifestar que en la motivación de la valoración se hace alusión a la ausencia de uno de los protocolos exigibles por lo que la mesa de contratación no le debió otorgar puntuación a la proposición de la adjudicataria atendiendo a la forma de atribución de puntuaciones establecido en la configuración del citado criterio en el PCAP.

Pues bien, hemos de precisar que la presente controversia afecta a un criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor donde la asignación de puntos no es automática, sino que obedece a una apreciación técnica discrecional de quien valora la proposición que, conforme a reiterada jurisprudencia y doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales, está amparada por el principio de discrecionalidad técnica; principio que parte de una presunción de certeza y razonabilidad en el juicio técnico del órgano evaluador, basada en la especialización e imparcialidad de este último, que solo queda desvirtuada si se acredita



arbitrariedad, desviación de poder, falta de motivación o error manifiesto en la emisión de ese juicio de valor y sin que la apreciación subjetiva de quien lo impugna pueda prevalecer como juicio técnico paralelo, a no ser que se hayan superado -y así se acredite- los límites de la discrecionalidad técnica en los términos que antes se han expuesto (v.g. Resoluciones 105/2020, de 1 de junio, 250/2021, de 24 de junio y 275/2022, de 20 de mayo).

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

En definitiva, pues, los criterios evaluables en función de juicios de valor, como sucede con el aquí analizado, tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que, por sus características, no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis. En el supuesto que examinamos y sobre la base de la doctrina expuesta, hemos de considerar que el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor goza de una presunción iuris tantum de acierto y razonabilidad que, a juicio de este Tribunal, no ha sido desvirtuada por la recurrente.

De las alegaciones de la recurrente se desprende que realiza un juicio paralelo al realizado por el órgano de contratación a la hora de conferir las puntuaciones, pero a juicio de este Tribunal no se aprecia que de los argumentos facilitados se desprenda que ha existido arbitrariedad en la valoración. Asimismo, la propia adjudicataria manifiesta en sus alegaciones otros argumentos que desmontan las manifestaciones de la recurrente. La recurrente se apoya en la literalidad del informe de valoración y en concreto en la motivación: *«No exponen el protocolo de atención de personas usuarias anteriores al nuevo contrato, ya que, se trata de la empresa que presta el servicio actualmente y por tanto si continúan siendo adjudicatarios no habrá ningún cambio y no será necesario aplicar ningún protocolo al respecto»* para manifestar un motivo de no valoración no recogido en los pliegos al no ser exigido un protocolo específico con ese contenido.

En concreto, la recurrente realiza -como manifiestan las partes- una interpretación forzada del contenido de los pliegos y de lo que se indica en el informe técnico al valorar la proposición de la adjudicataria, dado que en la descripción del criterio de adjudicación relativo a los protocolos de funcionamiento se hace referencia a que: *«se considerarán por su utilidad y eficacia los protocolos que tienen en cuenta las acciones a realizar para la puesta en marcha de nuevos casos, la forma de gestionar los casos que estén iniciados en el momento de la adjudicación»*, es decir, que lo que es objeto de valoración es que en los protocolos se tenga en cuenta esta circunstancia y no que deba existir un protocolo específico sobre esta cuestión, como indica la recurrente: *«no aportó en su proyectos técnico el protocolo relativo a la atención de los usuarios procedentes del contrato anterior»*, esta información sería en todo caso un aspecto a valorar pero no un motivo para no conceder a la oferta puntuación respecto del citado criterio de adjudicación como indica la recurrente, en este sentido, la oferta de la adjudicataria recibe en el criterio 11,60 de los 12 puntos posibles.

Sobre lo anterior, los argumentos de la recurrente suponen un juicio paralelo o alternativo al realizado por el órgano de contratación pero que no supone demostrar la existencia un error patente en la valoración técnica realizada, ni falta de motivación o arbitrariedad en la asignación de la puntuación otorgada a la proposición de la adjudicataria por la mesa de contratación con relación al aspecto controvertido.

Con base en las consideraciones realizadas, se desestima este motivo del recurso.



SEXTO. Fondo del asunto: sobre la admisión de la proposición de la adjudicataria incurso en valores anormales o desproporcionadas.

1. Alegaciones de la recurrente.

A. Sobre la falta de acceso a la justificación presentada por la entidad adjudicataria de su proposición en presunción de anormalidad.

La recurrente alude al trámite de acceso al expediente que realizó ante el órgano de contratación. Manifiesta que en el mismo solicitó el acceso a la documentación justificativa presentada por la entidad recurrente relativa a la viabilidad de su proposición, pero que sin embargo no pudo acceder a ella. Manifiesta que el documento que se le remitió contiene 777 páginas y que finaliza con el requerimiento de justificación de la viabilidad de la proposición de la entidad que resultó finalmente adjudicataria.

Sobre esta cuestión la entidad realiza la siguiente manifestación: *«En consecuencia, la ausencia de acceso a dicha documentación ha limitado de forma significativa la capacidad de esta parte para conocer y valorar los fundamentos concretos que sustentan la aceptación de la oferta incurso en presunción de anormalidad, dificultando así el ejercicio pleno del derecho de defensa. Sin prejuzgar el fondo de la decisión adoptada, procede al menos instar una revisión de dicha actuación administrativa, a fin de garantizar que se respeta el principio de transparencia y que todos los licitadores concurren en condiciones de plena igualdad y contradicción».*

Sin embargo, en el escrito de recurso no se encuentra una solicitud concreta de acceso al expediente de contratación. En este sentido, en el solicita del escrito de impugnación se incluye una petición de estimación con declaración de nulidad del acto de adjudicación fundamentado entre otros extremos en: *«La vulneración del derecho de defensa (arts. 52 y 53 LCSP), al no haberse facilitado a esta parte la documentación completa relativa a la justificación de la oferta anormalmente baja, privándola de un elemento esencial para fundamentar su recurso»* pero como se ha mencionado no solicita el acceso a documentación concreta ante este Tribunal.

B. Sobre la admisión de la proposición de la adjudicataria.

Argumenta que, en informe técnico de viabilidad, de 1 de octubre de 2025, en el que el órgano de contratación acepta la justificación presentada por la entidad finalmente adjudicataria *«plantea ciertas dudas desde el punto de vista de su fundamentación técnico-económica, al apoyarse principalmente en manifestaciones generales de la licitadora sin que conste un análisis detallado de sus costes, ni un contraste documental que permita verificar objetivamente la viabilidad de su propuesta».* Es decir, la recurrente cuestiona la motivación de la admisión de la proposición de la adjudicataria.

Sobre lo anterior indica lo siguiente: *«En el presente expediente, no se ha verificado si los precios ofertados por [ADJUDICATARIA] permiten cumplir con las condiciones salariales del convenio colectivo vigente, si los medios humanos y materiales declarados son proporcionales al volumen de horas adjudicado, ni si se ha proyectado adecuadamente el coste de la subrogación del personal. Todo ello se omite sin justificación suficientemente, y amparándose en afirmaciones autoevaluativas sin regirse por los parámetros exigidos por la LCSP».* Considera que la aceptación de la proposición de la adjudicataria adolece de una insuficiente motivación.

Finalmente, se refiere a que en el informe técnico se hace referencia a determinados ahorros derivados de la economía de escala, sin embargo, la recurrente argumenta que no existiría dichos ahorros teniendo en cuenta otros contratos en los que habría resultado la entidad adjudicataria, atendiendo a los registros, plataformas de



contratación, que ha consultado. Alude a la necesidad de la motivación reforzada por parte del órgano de contratación de la admisión y considera que la misma debe ser revisada y analizada con mayor rigor.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

A. Sobre la falta de acceso a la justificación presentada por la entidad adjudicataria de su proposición en presunción de anormalidad.

El informe del órgano manifiesta que la afirmación que se hace en varias ocasiones a lo largo del recurso sobre que no se le ha dado acceso a la totalidad del expediente es totalmente falsa y errónea. En este sentido argumenta: «Ese mismo día 12 de noviembre de 2025, a las a las 15:02:31 horas con registro de salida 1529, se puso a disposición de ■■■, en la DEHÚ el traslado de la Resolución de acceso, junto a dos archivos en pdf con el contenido del expediente completo:

-Expte 4555-2025 hasta 19-08-2025 (777 páginas).

-Expte 4555-2025 desde 20-08-2025 a 12-11-2025 (236 páginas).

Consta en el expediente administrativo la puesta a disposición a la solicitante a las 15:06 horas en la DEHÚ y consta el acceso a su contenido el día 14 de noviembre de 2025 a las 16:50 horas. (Doc 169, páginas 2032 y 2033 del expediente), y no el 17 de de noviembre como dice el recurso, así como el expediente completo enviado (doc 170, páginas de 2034 a 2810 y doc 171, páginas de 2811 a 3046) y la justificación y resguardo del envío de los dos archivos (doc 172 y 173, páginas 3047 y 3048).

Desconocemos por qué la recurrente alega que no ha tenido acceso al segundo archivo, ni por qué no llamó o se puso en contacto con el Área de Contratación de este Ayuntamiento y se interesó por el resto del expediente si echaba en falta algo o incluso solicitó una aclaración por escrito de la que ahora hubiera constancia.

Del nombre del archivo que dice haber recibido “Expte 4555-2025 hasta el 19-08-2025” bien pudo llevarle a pensar que ese archivo contenía solo hasta el día 19-08-2025. En el texto del traslado de la resolución de acceso se hace constar claramente que se le facilita el expediente completo».

B. Sobre la admisión de la proposición de la adjudicataria.

El órgano de contratación viene a indicar que en el presente supuesto el precio es regulado y fijado por la Administración de la Junta de Andalucía por lo que el mismo no se estableció como criterio de adjudicación. Los parámetros para detectar las ofertas incursas en valores anormales en el PCAP se establecen en el apartado 5 de su documento 1 y se refieren a la proposición en su conjunto atendiendo a lo ofertado por los licitadores respecto de los criterios de adjudicación de aplicación mediante fórmulas.

Con relación al estudio económico realizado para elaborar los pliegos, indica lo siguiente: «incidir que la propuesta del ESTUDIO ECONÓMICO DE ESTRUCTURA DE COSTES se ha realizado por técnicos del IPBS, el cual figuraba en el Anexo 9 del PCAP, y desde luego no consta que los pliegos hayan sido impugnado por la ahora recurrente, ni el desglose que se hizo, ni los costes unitarios por hora efectiva, ni medios materiales implicados, ni márgenes operativos, ni costes reales de subrogación que también figuraban en el Anexo 10 del PCAP, facilitados por la anterior adjudicataria, y con el convenio colectivo de aplicación». Por lo tanto, viene a reconducir la cuestión a una impugnación indirecta de los pliegos.

Alega el órgano de contratación que ha pedido informe a sus servicios sobre las consideraciones contenidas en el informe técnico de viabilidad y transcribe las conclusiones, que son, parcialmente, las siguientes: «1. Ratifico el contenido de aquel informe (núm. 55/2025), subsanando la errata de que la referencia a la cláusula 5.4 ofertas con valores anormales del PPT debe entenderse hecha al PCAP.



2. Que si bien se considera que no pueden discutirse los criterios para la determinación de la posible desproporción en una oferta, como se dijo, no deja de ser evidente que el impacto económico de las mejoras sobre el presupuesto base de licitación es mínimo, (las mejoras presentadas en la oferta de ■, ascendían a 96.150,00 €, cuando el resto de los licitadores habían ofertado dichas mejoras por valor de 55.000,00 €, es decir, la diferencia a justificar era de 41.150, 00€), como se dice en la justificación, con lo que el juicio favorable sobre la viabilidad del contrato resulta claro.

3. No se contenía en la justificación de la oferta mención alguna a la economía de escalas, ni en mi Informe se hace alusión a dicho principio, con lo que no se entiende la referencia del recurso al argumento.

4. Tampoco puede compartirse que el impacto de la economía de escalas puede evaluarse consultando los contratos administrativos de los que haya sido adjudicataria la empresa: se olvida la actividad de la misma para el sector privado, fuera del ámbito administrativo y la relación con el entorno económico en que se desenvuelve la actividad.

5. Por último, ha sido imposible localizar las dos resoluciones entrecomilladas que se citan en el recurso (página 13) referidas a la Resolución 242/2025 del TACRC y la Resolución 108/2025 del TARCJA no se corresponde a la literalidad que se le supone, de la numeración de las mismas resultan resoluciones de otros contenidos, y la búsqueda por contenidos no arroja resultado alguno.

6. Por todo ello, quien suscribe se ratifica en las conclusiones alcanzadas en su informe, que, entiende, contenía una ponderación individualizada de los aspectos considerados».

Con relación a la necesidad de motivación reforzada, el órgano de contratación manifiesta que la motivación reforzada a la que alude la doctrina es para la exclusión y no para la admisión de las proposiciones, como el supuesto ante el que nos encontramos. Alude a la doctrina sobre la discrecionalidad técnica en esta cuestión.

En conclusión, solicita la desestimación del motivo de recurso firmando que: «en la justificación dada por la Técnica de Nóminas no se aprecia falta de motivación y la justificación ofrecida entendemos colma el deber de motivación exigible, que no requiere, una detallada exhaustividad y que puede ser sucinta siempre que, como ocurre en el presente caso, contenga información sobre los aspectos que han determinado su pronunciamiento».

3. Alegaciones de la adjudicataria

A. Sobre la falta de acceso a la justificación presentada por la entidad adjudicataria de su proposición en presunción de anormalidad.

Viene a indicar lo siguiente: «El recurso hace mención a que no ha tenido acceso a la documentación solicitada. No nos consta tal circunstancia pero tampoco que se haya interpuesto recurso o reclamación alguna por la interesada. El proceso de licitación ha seguido un régimen de publicidad y transparencia correcto».

B. Sobre la admisión de la proposición de la adjudicataria.

La entidad adjudicataria se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

La entidad manifiesta que la forma en la que la mesa de contratación determinó que su proposición era anormalmente baja resulta incorrecta atendiendo al pliego, a lo dispuesto en la LCSP y a la jurisprudencia a la que alude. En este sentido argumenta: «La baja de ■ supone como mucho el 2,57% de rebaja sobre el precio del contrato, lo que en modo alguno determina la desproporción de la oferta. Y esto es lógico, porque el importe de las mejoras con relación al precio del contrato es escaso».



Manifiesta que en la justificación se procedió a un desglose de las mejoras en los términos solicitados. En las alegaciones se hace referencia a distintas justificaciones y se desarrollan cada una de ellas en los términos indicados en su escrito justificativo presentado en su momento ante el órgano de contratación, con relación a los siguientes aspectos: «2.2.1.- Mejoras del Plan de Formación: mayor alcance y mejor servicio. Menor coste efectivo de la formación, 2.2.2.- Con relación a la mejora relativa a la creación de una bolsa de horas: cobertura de picos con personal de retén y plantilla estable, 2.2.3.- Con relación a la mejora en limpiezas de choque: ejecución con medios propios, 2.2.4.- Por último, hacíamos una consideración sobre el destino del beneficio industrial y reinversión en el servicio, 2.2.5.- Con relación a las soluciones técnicas o innovadoras aportadas, 2.2.6.- Con relación a las condiciones excepcionalmente favorables, 2.2.7.- Con relación a la innovación y originalidad de las soluciones propuestas, 2.2.8.- Respeto a las obligaciones y compromisos medioambientales, sociales y laborales, 2.2.9.- Con relación al cumplimiento de las condiciones de trabajo vigentes, 2.2.10.- En cuanto a las ayudas del Estado o subvenciones, 2.3.- Por último, se exponía un argumento a título de hipótesis admitiendo unos costes efectivos equivalentes a los teóricos previstos en el PCAP».

Con relación a esta última argumentación, en síntesis, de lo anterior se manifiesta lo siguiente: «La Mesa de Contratación indicaba, tras el análisis de las ofertas presentadas, que el promedio final calculado para no incurrir en baja desproporcionada era de 75.588,33 €, mientras que el importe de nuestra oferta era de 96.150 €, motivo por el cual se considera desproporcionada. Esta diferencia de algo más de veinte mil euros, en su caso, se pudo compensar con el beneficio industrial anual previsto (107.356,48 €), priorizando la formación y calidad del trabajo sobre el beneficio económico, resultando un beneficio industrial razonable (86.794,81 €) en los términos previsto en los pliegos, pues pasaría de ser del 2,95 % a un 2,38 %.

Seguidamente se contenía un RESUMEN DE COSTES Y AHORRO DE MEJORAS OFERTADAS:

Concepto	Referencia Pliego/resto ofertas	Oferta ADOCAR	Coste Pliego (€)	Coste Efectivo ADOCAR (€)	Ahorro/ Incremento (€)
Formación (h/año)	1000h x 10€/h	3000 h x 7,5 €/h	10000€	13.135,72€ (convenio)	-16.842,28 € vs valor pliego 30.000 €
Bolsa de horas (h/año)	1.000 h × 16,15 €/h	2.000 h × 16,15 €/h	16.150 €	23.165,24€ (tras bonificaciones)	-9.134,76 € vs valor pliego 32.300€
Limpiezas de choque	5 × 1.000 €/actuación	10 × 700 €/actuación	5.000 €	7.000,00 € (medios propios)	-3000 € vs valor pliego 10.000€

Valor del ahorro estimado con relación al cálculo teórico previsto en el Pliego: $16842,28 + 9134,76 + 3000 = 28.977,04$ €.

Teniendo en cuenta este ahorro, el importe anual de la baja ofrecida por ■■■ quedaría en 67.172,96 €, por debajo del valor máximo del promedio estimado por la mesa que corresponde a un importe de 75.588,33 €. Y todo ello sin perjuicio de lo anteriormente manifestado, con relación a que consideramos que no se incurre en oferta con valores desproporcionados y que, habida cuenta el precio del contrato, las mejoras y el coste que suponen, pueden ser asumidas sin problema por el precio del servicio».

Además de lo anterior, la entidad adjudicataria manifiesta que en el recurso se hace referencia en diversas partes a unos ahorros derivados de la «economía de escala» cuestión sobre la que la entidad adjudicataria argumenta



que no se indica nada en el escrito de justificación y que cree que puede haber sido traída de otro supuesto. En cualquier caso, argumenta que la entidad tiene actividad privada y además afirma: «*El principio fundamental es que el coste medio por unidad disminuye a medida que aumenta la producción, y esto puede ocurrir perfectamente a escala local, en ámbitos específicos*».

Solicita como se ha indicado la desestimación de este motivo de recurso.

4. Consideraciones del Tribunal.

A. Sobre la falta de acceso a la justificación presentada por la entidad adjudicataria de su proposición en presunción de anormalidad.

En primer lugar, procede manifestar que el artículo 52 de la LCSP regula el trámite del acceso al expediente que encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de base al acto impugnado, como exigencia propia del derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, como anteriormente se ha expuesto, la recurrente si bien manifiesta el incumplimiento por parte del órgano de contratación de facilitarle el acceso al expediente, no alega de forma expresa que desea acceder al mismo para poder completar su recurso. En lugar de ello, solicita que este Tribunal lo estime atendiendo entre otras cuestiones a la «*vulneración del derecho de defensa (arts. 52 y 53 LCSP), al no haberse facilitado a esta parte la documentación completa relativa a la justificación de la oferta anormalmente baja, privándola de un elemento esencial para fundamentar su recurso*». Es decir, la recurrente utiliza la privación del acceso al expediente no como una premisa para que este Tribunal le conceda el acceso -no lo solicita- sino para que sea fundamento para la estimación del recurso, no correspondiendo su pretensión con la finalidad establecida en el citado artículo 52 de la LCSP.

En segundo lugar y en cualquier caso, el artículo 52 de la LCSP, exige, como presupuesto necesario para el acceso al expediente en la sede del órgano competente para resolver el recurso, que previamente las personas interesadas hayan solicitado dicho acceso al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial, y que aquél no se haya facilitado por parte del citado órgano de forma parcial o total. Es decir, la finalidad del precepto es permitir el examen del expediente en el Tribunal cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación legal de dar acceso con carácter previo a la interposición del recurso, siempre que el acceso se haya solicitado dentro del plazo de interposición del recurso y en los términos previstos en el citado artículo (v.g., entre otras muchas, Resoluciones 215/2021, de 27 de mayo, 445/2021, de 5 de noviembre, 477/2023, de 28 de septiembre y 169/2024, de 19 de abril, entre las más recientes).

A la vista de las alegaciones del órgano de contratación y de la documentación que obra en el expediente remitido a este Tribunal no queda acreditada la infracción manifestada por la recurrente. En este sentido, consta notificación efectuada a la entidad recurrente de la Resolución de la Alcaldía número 3024 de 12 de noviembre de 2025, sobre la solicitud de acceso y traslado de documentación, en la que entre otras cuestiones se afirma que tras solicitarle a la adjudicataria declaración de confidencialidad sobre determinada documentación presentada en la licitación, esta manifiesta que no declara ningún documento confidencial. En la resolución se acompaña «*relación de documentos*», en la que se relaciona el documento principal, la resolución de acceso, y dos documentos anexos uno denominado: «*Expte 4555-2025 hasta 19-08-2025.pdf*» y otro: «*Expte 4555-2025 desde 20-08-2025 a 12-11-2025.pdf*», ambos documentos son directamente accesibles desde la propia resolución -con un tipo de hipervínculo- y en el segundo de ellos figura la documentación justificativa a la que la recurrente manifiesta que no ha podido acceder. Esta circunstancia ha sido verificada por el Tribunal y manifestada por el órgano de contratación en su informe. En cualquier caso, y como también menciona el órgano de contratación pudo, si tuvo dificultades para acceder a la información, ponerlo de manifiesto ante este último sin que se tenga constancia de que así aconteciera.



En el mismo sentido, se ha pronunciado este Tribunal entre otras en su Resoluciones 252/2020 de 16 de julio, 257/2020 de 23 de julio, 64/2023 de 27 de enero, 433/2024 de 4 de octubre, 51/2025 de 17 de enero y 168/2025 de 21 de marzo.

Por todo lo anterior, no procede atender a lo solicitado por la recurrente.

B. Sobre la admisión de la proposición de la adjudicataria.

La recurrente en segundo lugar manifiesta que el análisis de la aceptación de la oferta de la adjudicataria incura inicialmente en valores anormales adolece de falta de suficiente motivación. Manifiesta que no se recogen ni se desglosan los costes unitarios, costes de subrogación, medios materiales implicados, márgenes operativos. Se refiere a los beneficios de la economía de escala que alega que no serían de aplicación, alude a la motivación reforzada necesaria.

Con carácter previo al análisis de los argumentos en que se funda el recurso, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019 de 21 de marzo, y de los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, en la determinación de si una oferta, incura inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Dicha Resolución 90/2019, de 21 de marzo, de este Tribunal, fue recurrida ante la jurisdicción contencioso administrativa, recurso 379/2019, que fue desestimado mediante Sentencia de 3 de marzo de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que señala en lo que aquí interesa en su fundamento quinto lo siguiente: *«Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada. En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato. (...) En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.»*

En este mismo sentido, cabe destacar las Resoluciones de este Tribunal 330/2021 de 16 de septiembre, 379/2021 de 8 octubre, 26/2022 de 21 enero, 314/2022 de 10 de junio, 22/2023 de 13 de enero, 102/2023 17 de febrero y 64/2025 de 31 de enero, entre otras.

Sentado lo anterior, en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incura en baja anormal y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incura en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe técnico ha de ser más exhaustiva que en los



supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g Resoluciones 294/2016 de 18 de noviembre, 10/2018 de 17 de enero, 30/2018 de 8 de febrero, 531/2023 de 27 de octubre y 597/2024 de 27 de noviembre, de este Tribunal, entre otras).

En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «*Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”. Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación*». Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que «*Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación*», en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril. Sobre el particular, el 4 de julio de 2017, el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) ha emitido Sentencia, asunto T-392/15, en relación con un procedimiento de licitación de un contrato público de servicios, en la cual se analiza, entre otros extremos, el alcance de la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación cuando considera que la oferta seleccionada como más ventajosa en un procedimiento de contratación no es anormalmente baja.

Según indica el TGUE, esta obligación de motivación tiene un alcance limitado, de manera que cuando un órgano de contratación selecciona una oferta, no está obligado a señalar expresamente, en respuesta a cualquier solicitud de motivación que le sea presentada, las razones por las cuales la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja. En efecto, el Tribunal General señala que si la oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, se deduce –implícita pero necesariamente– que este órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja. En definitiva, en lo que aquí interesa, conforme a la doctrina expuesta, por un lado, en los supuestos en los que el órgano de contratación entienda que la justificación de la oferta inicialmente incurso en baja anormal no se considera suficiente, la motivación ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora y, por otro lado, si aprecia que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, pudiendo ser éstos en todo o en parte los contenidos en la justificación aportada. Es decir, todo ello en sentido inverso al que alega la recurrente que alude a una motivación reforzada de la admisión de la proposición de la adjudicataria.

Como indica el órgano de contratación la recurrente no justifica que la proposición de la adjudicataria sea inviable sino que manifiesta que el acto de admisión de la proposición por parte del órgano de contratación adolece de insuficiente fundamentación o motivación. Sobre lo anterior, como cuestión previa, se debe manifestar la circunstancia de que la proposición económica en la presente licitación no es objeto de valoración en tanto que atendiendo al apartado 2 del documento 1 del PCAP el precio del contrato viene establecido por el resultado de multiplicar el precio/hora fijado por la Administración por el número de horas efectivamente prestadas, sin que el mismo sea objeto de valoración.

Así se desprende igualmente del apartado A.4. del documento 1 del PCAP en el que se indica a la hora de establecer los criterios de adjudicación de aplicación automática que el precio no se establece como criterio de adjudicación ya que se ajustará al fijado por la Junta de Andalucía.



Sentado lo anterior, en el expediente de recurso figura requerimiento a la adjudicataria de 19 de agosto de 2025, en el que se le solicita justificación al amparo del artículo 149.4 de la LCSP, en concreto entre los diversos apartados del requerimiento se indica: «a) El ahorro que permita efectuar los servicios ofertados como mejora:

- Desglose de la oferta: especificar el importe de cada unidad o concepto necesario para efectuar los servicios ofertados como mejora, en especial los relativos al Plan de Formación (Horas adicionales de formación), y los relativos a Servicios Complementarios (Bolsa de horas y Servicio de limpieza de choque).
- Cálculo de los costes medios auxiliares e indirectos, si los hay o ahorros en estos conceptos.
- Aportar presupuestos o compromisos de proveedores o de colaboradores externos de los trabajos que justifiquen la ejecución de los servicios ofertados como mejora.
- Análisis pormenorizado de unidades y conceptos de servicios ofertados como mejora.
- Gastos generales, beneficio industrial».

La adjudicataria presentó la documentación justificativa de la viabilidad de su proposición, en su contenido en primer lugar, argumenta que su oferta globalmente considerada no debió de considerarse desproporcionada, dado que la mesa de contratación realiza los cálculos atendiendo únicamente al importe de las mejoras, realiza determinados cálculos concluyendo la diferencia global entre la media del resto de las ofertas y la suya detrayendo el importe de las mejoras es de únicamente 1,07%.

Con relación al importe de las mejoras la adjudicataria en la justificación de la viabilidad de su proposición realiza una serie de manifestaciones que son las que con posterioridad la adjudicataria argumenta en su escrito de alegaciones al recurso. En síntesis, respecto «a.1.- mejora del plan de formación: mayor alcance y mejor servicio. menor coste efectivo de la formación», realiza una serie de aseveraciones llegando a las siguientes conclusiones «Cálculo del coste efectivo anual: * Coste bruto: $3000\text{ h} \times 7,5\text{ €/h} = 22.500,00\text{ €}$ * Bonificación aplicable: $9.364,28\text{ €}$ * Coste efectivo: $13.135,72\text{ €}$ », en lo relativo a la «a.2.- mejora relativa a la creación de una bolsa de horas:cobertura de picos con personal de retén y plantilla estable» realiza una serie de argumentaciones y concluye: «Cálculo del coste efectivo anual: * Coste bruto: $2000\text{ h} \times 16,15\text{ €/h} = 32.300,00\text{ €}$ * Bonificaciones SS: $9.134,76\text{ €}$ * Coste efectivo: $23.165,24\text{ €}$ », «a.3.mejoras en la limpiezas de coque» tras la argumentación se concluye: «Cálculo del coste efectivo anual: * Coste teórico bruto: $10\text{ servicios} \times 1.000,00\text{ €/ud} = 10.000,00\text{ €}$ * Coste efectivo: $10\text{ servicios} \times 700,00\text{ €/ud} = 7.000,00\text{ €}$ ». Indica con relación al destino del beneficio industrial y reinversión en el servicio: «[ADJUDICATARIA] es una sociedad cooperativa compuesta por cinco socias, todas trabajadoras activas de la empresa. La filosofía de la cooperativa prioriza la reinversión de los recursos en la mejora del servicio, en la calidad de la atención a las personas usuarias, y en la promoción del empleo, por encima de la obtención de beneficios individuales, como se ha dicho».

En el escrito de justificación de la adjudicataria se manifiesta que en cualquier caso la diferencia se podría compensar con el beneficio industrial anual previsto «(107.356,48 €), priorizando la formación y calidad del trabajo sobre el beneficio económico, resultando un beneficio industrial razonable (86.794,81 €) en los términos previstos en los pliegos, pues pasaría de ser del 2,95 % a un 2,38 %». Asimismo, en el escrito de la adjudicataria se contiene la tabla anteriormente reproducida en sus alegaciones a este motivo de recurso. Anexa determinada documentación complementaria, referida a un acuerdo de colaboración, titulaciones, informe de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Finalmente, figura en el expediente administrativo informe técnico de viabilidad de los servicios del órgano de contratación sobre la documentación justificativa presentada por la adjudicataria, de 15 de octubre de 2025, en el mismo se hace referencia a la documentación presentada por la adjudicataria: «Escrito de contestación al Requerimiento de Justificación de la oferta con valores anormales, Doc1-Acuerdo colaboración, Doc2-Informe de Créditos Tripartita, Doc3-Titulación, Doc4-Informe de Datos de Cotización».



En concreto de las justificaciones ofrecidas por la adjudicataria entre otras se contienen los siguientes razonamientos: «*En primer lugar, plantea una mejora del Plan de Formación, que conlleva un menor coste efectivo al disponer de un convenio de colaboración con la [Academia], así como por el aprovechamiento de créditos de formación bonificada (FUNDAE/Tripartita). Además, dice que dispone en su plantilla con un titulado con acreditación de Formador de Formadores, permitiéndole impartir parte de la formación internamente, reduciendo significativamente los costes derivados de la contratación de servicios externos.*

En segundo lugar, en relación con la mejora de la bolsa de horas, la empresa fundamenta su propuesta en la cobertura de picos de actividad mediante personal de retén, lo que garantiza la disponibilidad de una plantilla estable, flexible y con capacidad de respuesta inmediata, sin incremento de costes estructurales.

En tercer lugar, respecto a la mejora en las limpiezas de choque, la entidad prevé su ejecución con medios propios, evitando recurrir a subcontrataciones y generando un ahorro directo en los costes de ejecución, lo que refuerza la viabilidad de la oferta sin merma en la calidad del servicio». En definitiva en el informe aludiendo a la justificación y a que es posible subsumir determinados costes dentro de la oferta global o de los gastos generales de estructura o beneficio industrial concluye que la justificación es satisfactoria.

Por lo que respecta a la economía de escala a la que alude la recurrente, resulta cierto como alega el órgano de contratación y la adjudicataria que este Tribunal no ha identificado que dicho elemento se haya mencionado ni en la justificación de la adjudicataria ni en el informe técnico de viabilidad, cuestión que efectivamente resulta ciertamente de relieve dada la extensa argumentación del recurso que se dedica a desmontar esta cuestión. En cualquier caso, la prueba que aporta la recurrente sobre la ausencia de que la adjudicataria lo sea de otras licitaciones atendiendo a los datos de la plataforma no deja de ser un argumento de limitada trascendencia como elemento de juicio para argumentar la inexistencia de dicha economía de escala, sobre ello resulta esclarecedor la manifestación que realiza la adjudicataria en su escrito de alegaciones: «*El principio fundamental es que el coste medio por unidad disminuye a medida que aumenta la producción, y esto puede ocurrir perfectamente a escala local, en ámbitos específicos*» que también sería aplicable al ámbito privado, de lo que en cualquier caso tampoco cabría considerar este argumento.

A la vista de todo lo anterior y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el presente supuesto; (i) la configuración del precio en los pliegos que suponen ley entre las partes, (ii) los propios parámetros de detección de ofertas anormales o desproporcionadas establecidas en los mismos, (iii) la justificación de la viabilidad de su proposición que realiza la adjudicataria y (iv) el contenido del informe técnico de viabilidad, este Tribunal considera que no se aprecia la falta de motivación a la que alude la entidad recurrente. En este sentido, este Tribunal no aprecia, arbitrariedad, desviación de poder o patente error en el acuerdo del órgano de contratación por el que considera justificada la viabilidad de la proposición de la adjudicataria, en el ámbito de la discrecionalidad técnica que tiene reconocida, argumentos por los que procede la desestimación de este motivo de recurso.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre la certificación de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente argumenta que el PCAP recoge una serie de obligaciones con relación al Esquema Nacional de Seguridad (ENS) que están contenidas en su anexo 8, relativo al tratamiento de datos personales. En el mismo se recoge una declaración del compromiso que debe cumplir la entidad adjudicataria del contrato. En concreto, se refiere a una de las obligaciones recogidas en el apartado 4 para el encargado del tratamiento: «*Tratar los datos personales de conformidad con los criterios de seguridad y el requisitos previstos en el artículo 32 del RGPD, observando y adoptando las medidas técnicas, organizativas y de seguridad necesarias o convenientes para*



garantizar la confidencialidad, secreto e integridad de los datos personales a los que tenga acceso, de conformidad con el estado de la tecnología en cada momento, la naturaleza de los datos tratados y los riesgos a que están expuestos atendiendo a las diferentes fuentes de amenazas. Estas medidas de seguridad se corresponderán con las del responsable del tratamiento y se ajustarán al Esquema Nacional de Seguridad cuando resulte de aplicación de acuerdo con la Disposición adicional primera de la LOPDGDD, y ello sin perjuicio de las medidas de seguridad recogidas en el apartado t) de esta cláusula». La recurrente alude a la doctrina *lex contractus*.

Con relación a la obligación del cumplimiento del ENS para las empresas que liciten al sector público, argumenta que: *«toda empresa adjudicataria que preste un servicio que implique tratamiento de información, acceso a sistemas públicos, soporte tecnológico, mantenimiento de aplicaciones, uso de plataformas digitales o provisión de soluciones informáticas está obligada a cumplir el ENS antes del inicio de la ejecución contractual.*

Queda plenamente acreditado que el contrato objeto del presente recurso relativo a la planificación, organización y ejecución de los talleres en los Centros de Participación Activa para Personas Mayores, se integra de forma inequívoca en el ámbito de aplicación obligatorio del Esquema Nacional de Seguridad. Y ello porque la prestación exige el tratamiento y transmisión electrónica de información municipal, incluyendo datos personales de los usuarios, la gestión digital de inscripciones, incidencias y comunicaciones, así como la remisión telemática de documentación, informes y contenidos audiovisuales». Se refiere al contenido del informe 25/2025, de 3 de noviembre, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública, sobre el cumplimiento de los requisitos para asegurar la conformidad de los sistemas de información con el Esquema Nacional de Seguridad en las licitaciones públicas, en apoyo a lo que manifiesta.

Alude al contenido de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en su artículo 28, al regular las obligaciones generales del responsable y encargado del tratamiento, de la que extrae que el cumplimiento del ENS no es un compromiso aplazable, sino un requisito habilitante y que: *«1. La entidad debe contar con una Política de Seguridad aprobada (art. 12). 2. El sistema debe estar sometido a procedimientos de determinación de conformidad (art. 38). 3. Los sistemas de categoría Media o Alta requieren certificación mediante auditoría independiente (art. 38.1). 4. Las entidades privadas deben exhibir el correspondiente distintivo de conformidad en su web o sede electrónica (Disposición Transitoria Única y art. 38.2)».* A su juicio, la certificación del ENS a nivel medio constituiría un requisito habilitante de carácter esencial.

Finalmente, la recurrente indica que tras unas comprobaciones que ha realizado la entidad adjudicataria no estaría certificada en el ENS por lo que procedería su exclusión. Alega una quiebra del principio de igualdad al haberse admitido y valorado la oferta de la adjudicataria, el órgano de contratación careciendo del cumplimiento de la citada certificación.

Por estos motivos la recurrente articula una pretensión principal y una subsidiaria. Así, solicita que se anule la adjudicación del contrato por resultar contraria a derecho para que se excluya la proposición de la adjudicataria. Subsidiariamente, que se realice una nueva valoración, sin contaminación de los sobres, sin valoración indulgente de contenido no presentados y que se anule el acuerdo de aceptación de la oferta de la recurrente incurso en valores anormales para que se realice un nuevo informe técnico.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone en el informe a lo manifestado por la recurrente, sobre el contenido del anexo 8 del PCAP parcialmente transcrito anteriormente indica que: *«En este anexo lo que se estipula realmente es una “adecuación o ajuste al ENS cuando resulte de aplicación”, es decir, aplicar sus medidas de seguridad, más que tener un “certificado” formal. El certificado ENS no se configuró como un requisito de obligatoriedad exigido por los pliegos, ni siquiera se integró en la solvencia técnica solicitada a los licitadores, ni se estableció como condición especial de ejecución en*



este contrato». Alude a la doctrina lex contractus y a la circunstancia de que la recurrente no impugnó los pliegos, manifiesta que se puede considerar una impugnación indirecta de los mismos.

Además, el órgano de contratación manifiesta que no considera que atendiendo al objeto del contrato sea necesaria la certificación en el ENS, en este sentido argumenta: «no consideramos que, por el objeto del contrato, dispensar un servicio de ayuda a domicilio, las licitadoras deban disponer del requisito/habilitación especial de la certificación del ENS.

Según define en el artículo 2 de la Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Servicio de Ayuda a Domicilio es una prestación de servicio, realizada preferentemente en el domicilio, que proporciona, mediante personal cualificado y supervisado, un conjunto de actuaciones preventivas, integradoras, sociales, de apoyo y cuidado a las personas y unidades familiares o de convivencia con dificultades para permanecer o desenvolverse en su medio habitual.

Son los técnicos de la Junta de Andalucía los que reciben las solicitudes de la Ley de Dependencia y los que resuelven, siendo por tanto lo que realmente manejan los datos sensibles de los usuarios.

El Servicio de Ayuda a Domicilio es, en esencia, un servicio social y de asistencia personal a ciudadanos/as. La regulación autonómica, que ya establece los procedimientos de acreditación de las entidades prestadoras del servicio, centra su atención en requisitos de acreditación de la entidad prestadora, datos de usuarios, registro de tareas, garantía de calidad, planes de intervención, personal, riesgos laborales, etc....

No implica el contrato de servicios de ayuda a domicilio acceso a sistemas de información gestionados electrónicamente por la empresa adjudicataria. No hay dependencia de sistemas informáticos de la administración y creemos que no es necesario exigir ENS, aunque la entidad adjudicataria debe cumplir otros requisitos legales de acreditación, calidad, protección de datos, etc.... y así se ha dispuesto en los Pliegos.

El recurso trae a colación en apoyo de sus postulados el Informe 25/2025, de 3 de noviembre, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública, sobre el cumplimiento de los requisitos para asegurar la conformidad de los sistemas de información con el Esquema Nacional de Seguridad en las licitaciones públicas. Este informe, objetivamente leído, no llega a tal conclusión.

Aclara el informe, que además es no vinculante, que “la Comisión no va a resolver las cuestiones específicas y concretas planteadas respecto a la situación descrita, sino que, en congruencia con lo antes expuesto, reconducirá la consulta a los términos generales en que debemos pronunciarnos” con lo que, si la certificación era de aplicación a la licitación del Servicio de Ayuda a Domicilio con relación al que se solicita, queda sin abordarse». De lo anterior, el órgano de contratación concluye que el objeto del contrato no consiste en una prestación de servicios de información para el ejercicio por las entidades públicas de sus competencias y potestades administrativas.

En lo relativo a la pretensión subsidiaria, sobre la contaminación de sobres, realiza una amplia argumentación sobre las garantías del procedimiento, indicando que: «La presentación de ofertas y la apertura de sobres electrónicos se realizan por la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PLACSP), diseñada conforme a la normativa española y europea de contratación, esto significa que el proceso de apertura electrónica se ajusta a exigencias legales de transparencia, trazabilidad y seguridad».

Motivos por los que solicita la desestimación de este motivo de recurso.

3. Alegaciones de la adjudicataria.

La entidad adjudicataria se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.



La entidad manifiesta tres causas por las que considera que el motivo de recurso es insostenible: «1.- En primer lugar, porque no es exigible el cumplimiento del ENS a las licitadoras, habida cuenta de que no se presta ningún servicio tecnológico o que suponga la integración en las redes de información, certificación... de la Administración licitadora. 2.- En segundo lugar, porque, efectivamente, los pliegos no contemplan el requisito. 3.- Y, en último lugar, porque de ser exigible el requisito y no estando así establecido en los pliegos, no puede pretender la recurrente que se le adjudique el contrato».

En este sentido la entidad manifiesta: «El objeto del contrato no consiste en servicios digitales, ni servicios de tecnologías de la información o comunicaciones o servicios esenciales o servicios digitales identificados en la Ley 40/2015». Además, argumenta que la recurrente acredita el cumplimiento del ENS en un nivel “bajo” en casi todos sus ámbitos.

En definitiva, como se ha indicado solicita la desestimación de este motivo de recurso.

4. Consideraciones del Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar a analizar el núcleo de la controversia que se centra en la supuesta exigencia establecida en el PCAP sobre la certificación en el ENS y la falta de la acreditación de la entidad adjudicataria de su posesión.

Sobre la pretendida exigencia de la certificación ENS en el presente procedimiento de licitación, procede indicar que ninguna mención a una certificación concreta se establece como requisito específico en el PCAP, tan solo en su anexo 8 a rellenar por los licitadores se indica en el apartado 4.d), en los términos anteriormente transcritos, que «Estas medidas de seguridad se corresponderán con las del responsable del tratamiento y se ajustarán al Esquema Nacional de Seguridad cuando resulte de aplicación», circunstancia similar, aunque siendo el acto impugnado en esa ocasión los pliegos, se analiza en la Resolución 231/2025, de 19 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se invoca -en el citado por la partes- Informe 25/2025, de 3 de noviembre, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, y en la que se indica que: «En cuanto a la identificación de si el contrato implica el tratamiento por cuenta de un responsable del tratamiento, la redacción es claramente confusa, pues la cláusula 4.3.2 b) del PCAP expone una fórmula ambigua que no es admisible, pues la definición del objeto, dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica con que cuenta la Administración, debe conllevar que le permita introducir si la prestación conlleva o no la afectación relacionada con el tratamiento de datos y el nivel de seguridad que implica, dada la diferente categorización recogida en el artículo 40 del RD 311/2022 y su traslado a los pliegos, a fin de que los licitadores conozcan desde la fase de publicación del anuncio de licitación y de los pliegos los requerimientos exigidos y la documentación a presentar y su impacto durante la ejecución del contrato. Y es que, conforme a la evaluación que realice la Administración, la cual cuenta con el necesario margen de apreciación a la hora de determinar los medios adecuados para atender las necesidades que se tratan de satisfacer mediante la contratación de que se trate y el concreto impacto que pueda tener la misma sobre la protección de datos y los sistemas de información, se debe trasladar de forma accesible y comprensible, garantizando el conocimiento efectivo de los requisitos y documentación a aportar por parte de todos los posibles interesados en la licitación, respecto de los elementos relacionados con la seguridad de los sistemas de la información y la protección de los datos personales de conformidad con el RGPD y la LOPDGDD.

Y conforme al artículo 40 del RD 311/2022, que dispone las categorías de seguridad “1. La categoría de seguridad de un sistema de información modulará el equilibrio entre la importancia de la información que maneja y los servicios que presta y el esfuerzo de seguridad requerido, en función de los riesgos a los que está expuesto, bajo el principio de proporcionalidad. 2. La determinación de la categoría de seguridad se efectuará en función de la valoración del impacto que tendría un incidente que afectase a la seguridad de la información o de los servicios con perjuicio para



la disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad o trazabilidad, siguiendo el procedimiento descrito en el anexo I.» el órgano de contratación debe dejar constancia en los pliegos de la categoría de seguridad exigida, no pudiendo exigir únicamente el disponer de certificado de conformidad con el ENS sin categorizarlo, todo ello conforme a los parámetros del Anexo I del RD 311/2022.

Omisión que, como señala la recurrente, se aprecia en la definición contenida en los pliegos y da lugar a su estimación y por ende, anulación de las cláusula impugnada».

Efectivamente, el artículo 2 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad establece que: «*Los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos que celebren las entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto contemplarán todos aquellos requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS de los sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas, tales como la presentación de las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS*».

De lo anterior, se concluye la obligatoriedad de que queden establecidos en los pliegos, todos los requisitos relacionados con el ENS así como las certificaciones exigidas al adjudicatario. Nada de ello ocurre en los pliegos reguladores de la presente licitación, dado que la única referencia al ENS se encuentra en el citado anexo 8 a rellenar por el licitador, en el que se hace referencia al mismo para el supuesto de que fuera de aplicación “*en su caso*” como una cláusula genérica o tipo, sin que el PPT haga referencia alguna al citado ENS. De todo lo anterior, este Tribunal concluye que no cabe atribuir a los pliegos rectores de la presente licitación la exigencia de una determinada certificación ENS al adjudicatario dado que de la redacción de los mismos no se extrae dicho requisito, en los términos analizados, por lo que no cabe atender a la pretensión de exclusión de la adjudicataria manifestada por la recurrente por un incumplimiento de lo establecido en los pliegos, dado que dicho incumplimiento -como expresa el órgano de contratación- no existe.

Además, se debe añadir que el órgano de contratación manifiesta que la previsión del ENS no resulta de aplicación a la presente licitación ya que: «*No implica el contrato de servicios de ayuda a domicilio acceso a sistemas de información gestionados electrónicamente por la empresa adjudicataria. No hay dependencia de sistemas informáticos de la Administración y creemos que no es necesario exigir ENS, aunque la entidad adjudicataria debe cumplir otros requisitos legales de acreditación, calidad, protección de datos, etc.... y así se ha dispuesto en los Pliegos*». En apoyo de lo anterior, se debe manifestar que el PPT a la hora de describir la organización del servicio en su cláusula séptima atribuye determinadas funciones al ayuntamiento y otras a los servicios sociales comunitarios, estando dentro de las atribuidas a los últimos la siguiente: «*f) proporcionar los datos a los sistemas de información habilitados para ello desde la Administración Local y Autonómica*».

De otro lado, la recurrente tampoco fundamenta suficientemente de qué cláusulas concretas se deduciría que sería necesaria para la ejecución del contrato la certificación del adjudicatario en un determinado nivel, simplemente, alude a que los pliegos exigen la certificación en el ENS, cuestión que como hemos argumentado no es correcta, y posteriormente se refiere a una actividad denominada «*talleres en los Centros de Participación Activa para Personas Mayores*» indicando que la «*planificación, organización y ejecución*» conllevaría que «*la prestación exige el tratamiento y transmisión electrónica de información municipal, incluyendo datos personales de los usuarios, la gestión digital de inscripciones, incidencias y comunicaciones, así como la remisión telemática de documentación, informes y contenidos audiovisuales*», sin embargo ninguna de estas cuestiones queda regulada en los pliegos y en cualquier caso la recurrente no indica en qué cláusulas concretas se describen actividades de las que se desprenda la necesidad de que la adjudicataria este certificada en nivel intermedio en el ENS, por lo que no cabe presumir un incumplimiento sobre un requisito: (I) que no está previsto en los pliegos, (II) sobre el que el órgano de contratación fundamenta que no resulta de aplicación y (III) cuando en el PPT establece que



serán los propios servicios sociales comunitarios los que proporcionarán los datos a los sistemas de información habilitados para ello desde la Administración Local y Autonómica.

Por todo lo anterior, este Tribunal considera que en el presente supuesto la recurrente no ha acreditado la supuesta necesidad de que el adjudicatario tenga que justificar la exigencia de la certificación a nivel medio del ENS, teniendo en cuenta las previsiones sobre la cuestión en los pliegos, atendiendo al objeto de la prestación en la forma en la que se encuentra configurada en los mismos y asimismo teniendo en cuenta la forma en la que la recurrente articula el presente motivo de recurso, por todo lo anterior, procede su desestimación.

Finalmente, habiendo sido desestimados todos los motivos de recurso procede la desestimación de la pretensión principal, confirmando la validez de la resolución de adjudicación. Con relación a la petición subsidiaria en la que se solicita que se valore nuevamente las proposiciones y la admisión de la proposición de la adjudicataria inicialmente incurso en valores anormales, procede indicar que la confirmación de la validez de la resolución de adjudicación conlleva a que no se pueda atender a la pretensión subsidiaria, en tanto que confirmada la valoración de las proposición de la adjudicataria respecto del asunto controvertido y la admisión de su oferta no cabe una nueva valoración.

Con relación a la contaminación de los sobres alegada en su pretensión subsidiaria, se debe mencionar que la recurrente no fundamenta sus alegaciones, que parecen derivar de un error en la confección del recurso. Sobre esta cuestión, este Tribunal considera que la recurrente realiza una alegación genérica, no concreta ni aporta prueba alguna sobre sus manifestaciones, por lo que este Tribunal considera que el motivo de recurso adolece de suficiente fundamentación sin que este Órgano pueda suplir a la recurrente en su deber de motivación del recurso construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador. Es decir, es la recurrente la que debe demostrar que el órgano de contratación ha incurrido en un concreto error.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 5 de noviembre de 2025, del procedimiento de adjudicación del «Contrato de Servicio de Ayuda a Domicilio en el municipio de La Carlota (Córdoba)» (Expediente GEX 2025/4555 La Carlota) promovido por el Ayuntamiento de la Carlota.

SEGUNDO. Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

TERCERO. Declarar que no se aprecia ni temeridad ni mala fe en la interposición del recurso de acuerdo con el artículo 58.2 de la LCSP.

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.

