



Recurso nº 93/2024 C. Valenciana 22/2024

Resolución nº 365/2024

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 14 de marzo de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.H.D.A., en representación de la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO, contra los pliegos del procedimiento "*Servicio de ayuda a domicilio municipal (SAD)*", con expediente C 29/2023 (Expte. Gestiona 5372/2023), convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Altea, el Tribunal, en la fecha de referencia, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 26 de diciembre de 2023, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Altea aprobó la incoación y aprobación del expediente para la adjudicación del contrato "*Servicio de ayuda a domicilio municipal (SAD)*".

Segundo. Con fecha de 31 de diciembre de 2023, se publicó en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Altea alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y la documentación rectora del procedimiento de licitación que incluía el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT). El valor estimado del contrato es de 176.922,98 euros.

Tercero. Con fecha 17 de enero de 2024, se interpone por D. J.M.H.D.A., en representación de la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO, recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de dicho procedimiento.



En dicho recurso, se sostiene que en el ANEXO XII del CUADRO RESUMEN del PCAP, se valoran como criterios de adjudicación automáticos, con una puntuación de hasta ochenta (80) puntos, una serie de MEJORAS que no quedan limitadas y que podrían desvirtuar la adjudicación desde el momento en que, si bien se consideran por el órgano de contratación como objetivos y sujetos a valoración a través de fórmulas matemáticas, no obstante, tal y como se encuentran formulados, quedan indefinidos por indeterminados al no quedar limitada la cantidad máxima (servicios/horas/días) a ofertarse en concepto de mejoras.

Asimismo, se señala que la figura del Terapeuta Ocupacional se exige como medio de acreditación de la solvencia y, adicionalmente, como criterio de adjudicación (mejora) siendo así que, tal y como están configurados actualmente los pliegos y dadas las exigencias referidas en el mismo, se daría la circunstancia de que, en el sobre 1, se debería incluir la adscripción de la figura del terapeuta ocupacional (al exigirse como requisito de solvencia) desvelándose así en la apertura del referido sobre 1 la adscripción de esa figura del terapeuta ocupacional cuando, además, también sería una mejora a incluirse como criterio de adjudicación en el sobre n.º tres. Ello, sostiene el recurso, restaría independencia a las valoraciones técnicas del órgano de contratación e, igualmente, vulneraría de forma flagrante el principio de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, el principio de transparencia y del secreto de las proposiciones.

Considera, por ello, que dichas previsiones de los pliegos son ilegales por vulneración de los principios de igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad, transparencia y libre concurrencia (además de la doctrina administrativa emanada en interpretación y relacionada en este escrito), que consagran tanto los artículos 1 y 132 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), como, de modo expreso en su considerando segundo, la Directiva de Contratación 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

Cuarto. El órgano de contratación ha emitido en fecha 25 de enero de 2024, el informe al que se refiere el artículo 56 de la LCSP sosteniendo que procede desestimar el recurso presentado dado que los pliegos resultan ajustados a derecho.



Quinto. Mediante resolución de 1 de febrero de 2024, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 46.4 de la LCSP, así como de acuerdo con el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de 2 de junio de 2021).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50 LCSP.

Tercero. Los pliegos son susceptibles de recurso especial de conformidad con lo que dispone el artículo 44.2.a) de la LCSP, siendo así que se ha aprobado en el seno de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los cien mil, conforme al artículo 44.1.a) de la LCSP.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 LCSP, que señala 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”*.

La hoy recurrente se encuentra legitimada para la interposición del presente recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo previsto en el párrafo segundo, in fine, del artículo 48 de la LCSP, que establece que *“en todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.



Tal como señala la recurrente, ASADE es una organización representativa de intereses colectivos de las empresas españolas dedicadas al sector de actividades relacionadas con el cuidado de nuestros mayores siendo así que el objeto de este contrato se refiere a la contratación del servicio de ayuda a domicilio municipal. A esta misma asociación le ha reconocido este Tribunal legitimación en varias ocasiones en contratos similares al presente.

Quinto. La primera alegación del recurso invoca la indefinición de los criterios de adjudicación objetivos sujetos a evaluación posterior recogidos en el ANEXO XII del CUADRO RESUMEN del PCAP.

Se señala en este sentido que dicho anexo valora como criterios de adjudicación automáticos, con una puntuación de hasta ochenta (80) puntos, una serie de mejoras que no quedan limitadas y que podrían desvirtuar la adjudicación desde el momento en que, si bien se consideran por el órgano de contratación como objetivos y sujetos a valoración a través de fórmulas matemáticas, no obstante, tal y como se encuentran formulados, quedan indefinidos por indeterminados al no quedar limitada la cantidad máxima (servicios/horas/días) a ofertarse en concepto de mejoras.

Continúa la recurrente señalando que estas mejoras, ponderadas con hasta ochenta (80) puntos, consistirían en ofertarse una serie de servicios accesorios (limpieza de choque, estancias temporales/respiro en residencias, servicio de atención psicológica especializada a personas mayores, horas gratuitas al año para servicios de acompañamiento a actividades lúdicas, culturales o de características análogas...) y de profesionales afectos al servicio (incorporación de la figura del terapeuta ocupacional...), sin topar el límite máximo de las mismas. Y, precisamente, esa falta de determinación y limitación de las mismas puede dar lugar a la presentación de ofertas de imposible cumplimiento, lo que podría a su vez distorsionar el resultado de la licitación e incumplir el carácter oneroso de los contratos administrativos, evidenciando una incorrecta plasmación del precio.

Por ello, cuestiona la adecuación de dichos criterios a lo establecido en el artículo 145 de la LCSP cuando éste indica que los criterios de adjudicación deben ser formulados con



pleno respeto a los principios básicos de contratación y garantizar que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia objetiva.

“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.

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.

(...)”

Las mejoras establecidas en los pliegos son las siguientes:

“A.2. MEJORAS: Hasta un máximo de 40 puntos, desglosado en:

1) Servicios de Limpieza de choque.

Mínimo 3 al año..... Máximo 5 puntos.



No se puntuarán aquellas ofertas de mejoras claramente desmesuradas o desproporcionadas en relación año / nº de limpiezas.

2) Terapeuta ocupacional. Incorporación de la figura del terapeuta ocupacional en el Servicio de Ayuda a Domicilio.

Mínimo 4 horas/semana..... Máximo 8 puntos.

3) Estancias temporales/respiro en residencias (con una distancia no superior a 30km del municipio) de personas mayores o personas con diversidad funcional por situaciones de necesidad o urgencia social.

Mínimo 15 días al año..... Máximo 12 puntos.

4) Atención Psicológica especializada a personas mayores o con diversidad funcional en el domicilio.

Mínimo 15 horas/año..... Máximo 5 puntos.

5) Nº de horas gratuitas al año para servicios de acompañamiento a actividades lúdicas, culturales o de características análogas a personas mayores que viven en soledad no deseada. (de lunes a domingo, especialmente por las tardes).

Mínimo 15 horas/año.....Máximo 10 puntos.

Para la obtención de la puntuación se otorgará 5, 8, 10 y 12 puntos a la oferta que contenga el mayor número de servicios/sesiones. La puntuación del resto de las ofertas se obtendrá mediante una regla de tres, siguiendo la siguiente fórmula:

A ----- Z PUNTOS MÁXIMOS A OBTENER

B ----- Y PUNTOS OBTENIDOS

$$Y = (B \times Z) / A$$

A: Mejora más alta



B: Mejora realizada

Z: Puntuación máxima posible

Y: Puntuación Obtenida”.

Obra en el expediente el informe emitido por el Coordinador de Bienestar Social y Sanidad del Ayuntamiento de Altea, de fecha 25 de enero de 2024, que considera que las mejoras quedan totalmente definidas y limitadas.

Así, la mejora relativa a los «servicios de limpieza “de choque”» queda definida y delimitada diferenciándolas del servicio habitual denomina “doméstico” que implica una limpieza general y mantenimiento higiénico de la vivienda.

Considera asimismo definido y limitada la categoría y perfil profesional en la mejora relativa al “*terapeuta ocupacional*”, al no cabida otros perfiles profesionales.

Lo mismo entiende en relación con las mejoras relativas a:

- “*Estancias temporales/respiro en residencias (con una distancia no superior a 30km del municipio) de personas mayores o personas con diversidad funcional por situaciones de necesidad o urgencia social*”: queda definida y limitada, en cuanto al tipo de estancia residencial (temporal) perfil de persona beneficiaria (personas mayores o con diversidad funcional) y motivación: necesidad o urgencia social.

- “*Atención Psicológica especializada a personas mayores o con diversidad funcional en el domicilio*”: se define y limita el tipo de atención “psicológica”, no entrado en duda poder ofertarse otro tipo de atención (psicosocial, Psiquiátrica, educativa, etc.). Así como se define el perfil de persona beneficiaria (personas mayores o con diversidad funcional).

- “*Nº de horas gratuitas al año para servicios de acompañamiento a actividades lúdicas, culturales o de características análogas a personas mayores que viven en soledad no deseada. (de lunes a domingo, especialmente por las tardes)*”: definida y limitada en cuanto se establece el tipo de acompañamiento (actividades culturales, lúdicas,...) diferenciándolas de otros acompañamientos que se vienen realizando en el propio servicio



como por ejemplo acompañamiento a centros de salud u hospitales, los cuales se consideran *“atención personal”*. Se establece los días que puede ser prestado y el perfil a quien va dirigido este tipo de acompañamientos *“personas mayores que viven en soledad no deseada”*.

La cuestión (el propio informe lo indica) es que no queda limitada la cantidad máxima, es decir, no se establecen umbrales a las posibles mejoras propuestas y, con relación a ello, considera *“la conveniencia de obtener de las licitadoras la máxima oferta en el sentido en que ello redundaría en una mejora significativa del servicio, ofreciendo servicios adicionales a las personas beneficiarias del servicio de ayuda a domicilio, sin riesgo de caer, a priori, en ofertas irrealizables”*.

Añade, asimismo que *“el límite máximo del ofrecimiento estaría en todo caso implícito en la actuación racional del licitador y quedaría dentro del ámbito interno de decisión empresarial en función de sus circunstancias y capacidades”* y que *“las ofertas ofrecidas deben de tener una relación y coherencia con las propias características e idiosincrasia del municipio, en cuanto a la población a atender, el promedio anual de personas usuarias del servicio anual de servicio y el número de horas anuales del propio servicio (no de mejoras) estimadas a ofrecer establecidas en el PPT (700horas)”*.

Concluye, finalmente, que el órgano contratante siempre tendrá la potestad de comprobar aquellos extremos de las ofertas presentadas que se pudieran considerar desproporcionadas o irrealizables, además de la propia solvencia y capacidad de contratar de la licitadora, sobre la base de lo previsto en el artículo 145.5 que en su apartado c) establece:

“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”.



Sexto. En este punto, debe invocarse el apartado séptimo del propio artículo 145 LCSP que, cuando regula los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, y, por lo que afecta a este recurso, dispone:

“7. En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación”.

Dicha norma establece, en lo que interesa, que la mejora tiene que estar “suficientemente especificada”, “con concreción: los límites, modalidades y características de las mismas” y que tiene que existir “necesaria vinculación con el objeto del contrato”, “sin que puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones (las fijadas en PCAP y PPT), ni del objeto del contrato”.

En cuanto a qué debe entenderse por mejora, a los efectos del apartado 7, antes transcrito, como se recordó, entre otras muchas, en la Resolución 630/2023:

«Conviene, en primer lugar, considerar la doctrina de este Tribunal sobre las mejoras, expuesta, entre otras, en su Resolución nº 1798/2021, de 21 de diciembre, en la que dijimos: “Sin embargo, la doctrina citada debe entenderse limitada a las mejoras en sentido estricto, es decir, a las que suponen ‘prestaciones adicionales no definidas en los Pliegos

tal como hemos expresado en nuestra reciente resolución 1259/2018. Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP, cuando define las mejoras a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: 'las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato'. La expresión 'prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto' se puede entender de dos maneras distintas:

-Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o

-Solamente aquellas prestaciones adicionales no 'definidas' en los pliegos.

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que 'mejoren' las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las 'mejoras' a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones 'adicionales y distintas' a las definidas en el proyecto".

De acuerdo con los pliegos, el objeto del contrato lo constituye contratación del servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de las instalaciones y dependencias de los Centros Sanitarios dependientes de la Gerencia de Atención Integrada de Valdepeñas. Los códigos CPV del contrato son: 90910000-9 Servicios de limpieza 90911200-8 Servicios de limpieza de edificios 90921000-9 Servicios de desinfección y exterminio 90923000-3 Servicios de desratización 90922000-6 Servicios de control de plagas 90924000-0 Servicios de fumigación 98312000-3 Servicios de limpieza de artículos textiles Estas prestaciones son las detalladas en el PPT. Las prestaciones puntuadas en el criterio discutido son, pues mejoras de las previstas en el artículo 145.7. La terminología utilizada para titular y definir la mejora no tiene relación con el objeto del contrato, que es un servicio de limpieza en los términos definidos en el PPT, pues dicha mejora comprende

el mantenimiento y/o reposición de viales y elementos de la urbanización. Como formulación general esta falta de vinculación al objeto del contrato no requiere mayor explicación puesto que las diferencias entre el objeto del contrato (limpieza) y la mejora (mantenimiento y reposición de viales y elementos de la urbanización) son patentes y se deducen de la propia lectura de los pliegos. En el anexo al PPT se contiene una aproximación a lo que son los viales, ya que esto sí que constituyen, allí donde existen, un ámbito en el que se producirá la prestación en que consiste el servicio: Exteriores y viales (Aparcamiento, patios, cubiertas, porches, planas, instalaciones...). Ahora bien, la mejora, además, tal y como se establece en el pliego adolece de unos defectos en su configuración que hacen indeterminada su valoración y aplicación. En efecto, tras titular y conceptuar la mejora como mantenimiento y/o reposición de viales y elementos de la urbanización, el criterio introduce unos ejemplos: tipo bancos, papeleras, contenedores, felpudos, cartelería, etc. De hecho, como se ha visto, el órgano de contratación defiende la inclusión la mejora en los pliegos señalando la vinculación con el objeto del contrato al señalar que “papeleras, contenedores y felpudos, contribuyen a la limpieza de los exteriores, facilitando al personal del servicio de limpieza sus funciones”. No hace referencia a bancos y cartelería. Los bancos (que forman parte del mobiliario urbano, entendiéndose por tal el incluido en el recinto donde se realiza la prestación) no tienen la vinculación objetiva requerida. La cartelería en determinado contexto, aunque nada de ello diga el pliego dada la generalidad de la formulación, podría tenerla (vgr. cartel de precaución por suelo húmedo, o con la leyenda “no tirar papeles al suelo”). Pero como se ve en el criterio, los elementos que cita —unos vinculados al objeto del contrato y otros no— lo son a título de ejemplo, al punto de que finaliza el criterio con un “etc.”. Ello lleva a una primera incertidumbre en la calificación de los elementos ofertados. O, dicho de otro modo, el pliego no ofrece un criterio suficientemente seguro para los licitadores respecto de la calificación por el órgano de contratación de los elementos de mejora como vinculados al objeto del contrato, dando lugar a un margen de apreciación del órgano de contratación que infringe la concreción que requiere la norma de la LCSP vista y, por ende, afecta negativamente al principio de concurrencia e igualdad de trato a los licitadores, y que puede crear, además, en los mismos una situación de incertidumbre en la elaboración de sus ofertas. Pero si esto es así, no puede dejar de observarse que lo más relevante en el criterio no son los elementos y su calificación en relación con el objeto del contrato, sino la cifra económica.

En efecto, el pliego no indica qué elementos tasados se van a valorar (lo hace abierto), ni cuántos de cada tipo. Pero lo que sí establece es fijar la puntuación por el importe económico: quien más dinero comprometa obtiene la máxima puntuación y los restantes licitadores que oferten la mejora, a proporción. Pero llevar esta regla a la práctica produce resultados indeterminados. Por ejemplo, no se concreta si el “importe económico” se refiere al coste para la empresa, o a su valor de mercado, ni si es necesario, o no, justificar este importe, como sería lógico. Tampoco se reserva el órgano de contratación la facultad de revisar el importe económico declarado, en caso de que su importe se considere excesivo. Por otro lado, al no existir un límite económico de la mejora —junto con las restantes circunstancias— no se cumplen, tampoco en este aspecto, las exigencias del artículo 145.7 LCSP. Todas estas consideraciones llevan a la estimación del recurso, anulando la cláusula en cuestión y retrotrayendo el procedimiento al momento de aprobación de los pliegos para que órgano de contratación adopte las decisiones que procedan al respecto».

Pues bien, para determinar, si de acuerdo con nuestra doctrina, estamos en presencia o no de «prestaciones “adicionales y distintas” a las definidas en el proyecto», es concluyente comparar las distintas mejoras configuradas como criterios de adjudicación que antes se ha detallado, con el PPT, que en cuanto al objeto, naturaleza del servicio y actividades comprendidas señala lo siguiente:

«1.- OBJETO DEL CONTRATO.

El objeto del presente contrato es la adjudicación en el término municipal de Altea de la realización de las tareas y actividades contempladas por el Servicio de Ayuda a Domicilio Municipal del Ayuntamiento de Altea bajo la supervisión del mismo.

2.- NATURALEZA DEL SERVICIO.

El Servicio de Ayuda a Domicilio Municipal una prestación básica del Sistema Público de Servicios Sociales de carácter doméstico, personal, rehabilitador y/o psicoeducativo, que se presta principalmente en el domicilio y entorno social de la persona en situación de dependencia, apoyando de forma complementaria a la unidad de convivencia y/ o a los cuidadores/as no profesionales, que ofrece una atención polivalente y temporal, cuyos objetivos son de carácter asistencial, preventivo, rehabilitador y psico-educativo,

procurando el cuidado y actuaciones con la finalidad de atender las necesidades de la vida diaria y de prestar apoyo personal de carácter polivalente y preventivo, seguimiento y acompañamiento para las personas en situación de dependencia y, en su caso y de forma complementaria, a los cuidadores/as no profesionales y a su unidad de convivencia, que presenten dificultades físicas, intelectuales, cognitiva o de salud mental. Para garantizar la eficiencia y la calidad en la provisión de la prestación, cuando corresponda, esta deberá coordinarse con el equipo de atención primaria de salud en los casos de atención a las personas en situación de dependencia y diversidad funcional, así como con los servicios de salud mental, en su caso, procurando una mayor autonomía personal e integración en su entorno.

3.- CARACTERÍSTICAS

Se establecerán como requisitos mínimos de prestación los siguientes puntos:

3.1.- DEL SERVICIO. Las funciones a desarrollar por los servicios que comprende la prestación de Ayuda a Domicilio tienen un carácter preventivo, psicoeducativo, asistencial y rehabilitador. Todas las tareas que ofrece el Servicio de Ayuda a Domicilio tendrán carácter subsidiario. Están destinadas a complementar las propias capacidades de las personas usuarias y/o las personas de su entorno inmediato, no sustituyendo las funciones y responsabilidades familiares, teniendo como objetivos prioritarios:

- a) Apoyar en la realización de aquellas actividades de la vida diaria que la persona en situación de dependencia no pueda ejercitar por sí misma, realizando tareas de carácter personal y/o domésticas.*
- b) Atender situaciones coyunturales de crisis personales o familiares.*
- c) Promover la adecuación de la vivienda a las necesidades de la persona.*
- d) Prevenir internamientos innecesarios e instituciones, retrasándolo lo máximo posible, así como colaborando en el mantenimiento de la persona en su entorno habitual.*



e) Promocionar al máximo la autonomía personal de la persona en situación de dependencia y sus familiares.

f) Mejorar la capacidad de las personas para desenvolverse en su medio habitual.

g) Prevenir el deterioro sociosanitario.

h) Potenciar un marco de convivencia saldable y una relación positiva con el entorno personal.

i) Estimular la adquisición de hábitos que favorezcan la adaptación al medio y faciliten la continuidad en el mismo.

j) Promover la adquisición de competencias personales y sociales.

k) Favorecer la participación de las personas en situación de dependencia y de las unidades de convivencia en la vida de la comunidad».

Puestas en relación las mejoras en discusión con lo que establece el PPT que debe comprender el objeto del contrato y las actividades, a juicio de este Tribunal, no pueden calificarse ninguna de las mejoras como prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el PPT, sino todo lo contrario, están íntimamente ligadas a las actividades, objetivos y finalidades que se definen en el PPT. Por lo tanto, de acuerdo con nuestra doctrina antes reflejada, no tratándose de mejoras estrictas, no estaría sujeto a la obligada limitación que impone el artículo 145.7 para las mejoras que allí se contemplan, que no son las que nos ocupan. Por otra parte, en el caso del servicio de limpieza de choque, si se advierte que *“no se puntuarán aquellas ofertas de mejoras claramente desmesuradas o desproporcionadas en relación año con nº de limpiezas”*.

Como razonábamos en la Resolución 1635/2021, 10 de diciembre, el órgano de contratación podía haber establecido límites, pero el hecho de no imponerlos no puede considerarse que incumpla la normativa, ni los principios de la contratación pública. Como también decíamos en la citada resolución, tratándose de prestación de servicios sociales prestadas a personas en situación de dependencia, tampoco resulta, a priori, ni mucho

menos fácil un cálculo máximo de horas ni delimitar otro tipo de aspectos que se contemplan en las mejoras. Si se pretende conseguir el nivel óptimo de satisfacción de la necesidad que se pretende con el contrato, no parece, aconsejable, incluso, limitar, a priori, lo que se puede mejorar en el contrato para poder atender con la máxima excelencia el tipo de servicios objeto de discusión. Otra cuestión, es que las empresas están obligadas a formular ofertas serias y rigurosas en sus costes y garantías de cumplimiento.

En consecuencia, las mejoras en controversia, no vulneran, a juicio de este Tribunal, las prescripciones del artículo 145.5 de la LCSP, puesto que los criterios previstos están claramente vinculados al objeto del contrato y formulados de manera objetiva sin vulneración de los principios generales que rigen la contratación pública y garantizando la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. Además, los criterios discutidos están bien definidos y su forma de valoración es precisa y objetiva.

Por tanto, este motivo del recurso ha de ser desestimado.

Séptimo. El segundo motivo del recurso señala con respecto a la figura del Terapeuta Ocupacional una doble crítica:

- Se exige como medio de acreditación de la solvencia, como adscripción de medio obligatorio y, al mismo tiempo, como criterio de adjudicación (mejora), lo que resulta claramente contradictorio entre sí.
- Tal y como están configurados actualmente los pliegos y dadas las exigencias referidas en el mismo, se daría la circunstancia de que, en el sobre 1, se debería incluir la adscripción de la figura del terapeuta ocupacional (al exigirse como requisito de solvencia) desvelándose así en la apertura del referido sobre 1 la adscripción de esa figura del terapeuta ocupacional cuando, además, también sería una mejora a incluirse como criterio de adjudicación en el sobre nº tres. Ello, sostiene el recurso, restaría independencia a las valoraciones técnicas del órgano de contratación e, igualmente, vulneraría de forma flagrante el principio de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, el principio de transparencia y del secreto de las proposiciones.



Por el contrario, el informe del órgano sostiene que el PCAP no exige en el sobre nº1 la indicación del terapeuta ocupacional, sino que la figura del terapeuta ocupacional es una mejora y, como tal, en su caso, si así lo estima el licitador, se indicará en el sobre nº3.

Empezando por el análisis del segundo aspecto que critica la recurrente, debe partirse de lo previsto en el PCAP:

«2.2.5.1. SOBRE Nº UNO. TÍTULO: DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

CONTENIDO:

1º. ÍNDICE Y DATOS DEL LICITADOR A EFECTOS DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA

(Se hará constar al menos un CIF o NIF, correspondiente a persona física o jurídica, al que dirigir las notificaciones telemáticas para su acceso mediante certificado electrónico personal o de representante).

2º. DECLARACIÓN RESPONSABLE ANEXO III Cumplimentado conforme a las indicaciones contenidas en el Anexo III, firmado por el licitador o su representante. En el caso de licitación por lotes con diferentes requisitos de solvencia y capacidad, deberá presentarse tantas declaraciones como lotes en los que participa debidamente firmadas.

3º. ACREDITACIÓN DE EXPERIENCIA MINIMA DE TRES AÑOS EN CONTRATOS DE SIMILAR NATURALEZA (...)»

Por otra parte, el cuadro resumen del PCAP, en su apartado P, señala:

«P. Adscripción obligatoria de medios

X Sí. Ver anexo VI».

Y el Anexo VI, disponía:

«ANEXO VI

ADSCRIPCIÓN OBLIGATORIA DE MEDIOS AL CONTRATO



Los licitadores, nacionales y extranjeros, además de acreditar su solvencia, o, en su caso, su clasificación, deberán comprometerse a adscribir obligatoriamente para la ejecución de este contrato, como criterio de solvencia, los siguientes medios:

X Compromiso de adscripción de medios personales. Ver pliego técnico 3.3

- Coordinador del servicio.*
- Auxiliares de ayuda a domicilio.*
- Terapeuta ocupacional».*

«2.2.5.3. SOBRE Nº TRES: TÍTULO: OFERTA ECONÓMICA Y PROPUESTA SUJETA A EVALUACIÓN POSTERIOR.

En este sobre, se deberá incluir la OFERTA ECONÓMICA y el resto de documentos relativos a la propuesta ofertada por el licitador y que estén considerados de evaluación posterior por ser susceptible de evaluación automática por aplicación de fórmulas, de conformidad con lo indicado en el Anexo XII.

La OFERTA ECONÓMICA será formulada conforme al modelo que se adjunta como Anexo VIII de este pliego, formando parte inseparable del mismo. Las ofertas de los contratantes deberán indicar, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba ser repercutido.

Cada licitador no podrá presentar más de una proposición. Tampoco podrá suscribir una proposición en unión temporal con otras empresas si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una UTE. La contravención de este principio dará lugar a la exclusión de todas las presentadas.

La proposición económica se presentará en caracteres claros y no se aceptarán aquellas que tengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer, claramente, lo que la Administración estime fundamental para considerar la oferta».



A la vista de la redacción del PCAP, concluye el órgano que no parece que exija en el sobre nº1 la indicación del terapeuta ocupacional siendo así que, efectivamente, al configurarse dicha figura como una mejora, deberá, en su caso, el licitador indicarlo en el sobre nº3 que es el que debe incluir la oferta económica y el resto de documentos relativos a la propuesta ofertada por el licitador de evaluación posterior por ser susceptible de evaluación automática por aplicación de fórmulas, de conformidad con lo indicado en el Anexo XII.

Ello no obstante, precisa la recurrente que, pese a que el propio órgano de contratación determina que la figura del Terapeuta Ocupacional se configura como mejora, no obstante, el ANEXO VI (adscripción obligatoria de medios al contrato) del CUADRO RESUMEN del PCAP exige la adscripción del Terapeuta Ocupacional como medio de acreditar la solvencia. Y, en consecuencia, de acuerdo con lo previsto en la cláusula 2.2.5 (contenido de las proposiciones) del PCAP, la adscripción de la figura del Terapeuta Ocupacional se debería incluir en el sobre 1 (como requisito de solvencia) pero también en el sobre 3 (como criterio de adjudicación).

En su virtud, como indica el recurso, las proposiciones adelantarán en el sobre 1 concretas propuestas que deben ser valoradas en el sobre 3, lo que claramente vulnera el principio de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, el principio de transparencia y del secreto de las proposiciones por lo que debemos darle la razón a la recurrente con respecto a esta alegación porque, como antes hemos visto, queda claro, que los licitadores debían incluir en el sobre nº 1, el anexo VI cumplimentado de compromiso de adscripción de medios personales, en el que uno de los profesionales que ya figuraban consignados obligatoriamente en el modelo y que, por tanto, no se podía cambiar o suprimir era el de Terapeuta Ocupacional. Por tanto, si en el sobre nº 3, estaba establecido como criterio de adjudicación el ofrecimiento de un Terapeuta Ocupacional, es evidente que el ofrecimiento de dicho profesional como criterio de adjudicación ya se conocía a través del sobre nº 1.

Y, por último, por lo que se refiere a la doble condición del Terapeuta Ocupacional como medio de adscripción obligatorio y como criterio de adjudicación de mejora, también le asiste la razón al recurrente. El anexo VI del PCAP lo configura como medio de adscripción obligatorio del citado profesional y así lo marca con una X, pero, por otra parte, el PPT, en su apartado 3, señala:



“C) Terapeuta Ocupacional

Si bien se trata de una figura que en un futuro podrá ser obligatoria en el Servicio de Ayuda Municipal. Su incorporación será progresiva. Se incluye como mejora”.

De ahí que se haya configurado en el PCAP, como tercer criterio de mejora, con el siguiente texto: *“Terapeuta ocupacional. Incorporación de la figura del Terapeuta ocupacional en el servicio de ayuda a domicilio”.*

Pero es evidente que lo que es obligatorio, no puede configurarse como mejora, incurriendo en una clara contradicción, que obliga a estimar también este motivo del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA**:

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. J.M.H.D.A., en representación de la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO, contra los pliegos del procedimiento *“Servicio de ayuda a domicilio municipal (SAD)”*, con expediente C 29/2023 (Expte. Gestiona 5372/2023), convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Altea, declarando nulos los extremos de los pliegos que se han expuesto en el fundamento jurídico séptimo de esta resolución. La anulación de los extremos referidos supone la anulación del acuerdo de aprobación del pliego, de acuerdo con lo establecido en el artículo 57.2 *in fine* de la LCSP.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo



dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES