



Recurso nº 331/2017 C.Valenciana 54/2017

Resolución nº 451/2017

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

En Madrid a 26 de mayo de 2017.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.R.C., en nombre y representación de POVINET S. Coop.V, contra la resolución de adjudicación del contrato "*Prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) en su modalidad de atención de carácter personal*", del Ayuntamiento de Valencia el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia en sesión celebrada en fecha 4 de septiembre de 2015, aprobó contratar la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), en su modalidad de atención de carácter personal, actividades domésticas y de tareas especializadas y educacionales, en el término municipal de Valencia (dividido en 3 lotes).

Segundo. Con fecha de 30 de octubre de 2015 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia aprobó el texto definitivo del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), incorporando las observaciones del informe del Servicio de Bienestar Social de fecha 29 de septiembre de 2015.

Tercero. Con fecha de 18 de octubre de 2016 se emitió informe de valoración de las ofertas técnicas presentadas.

Cuarto. Mediante resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valencia de 24 de febrero de 2017, se acordó la adjudicación de los tres lotes del contrato de



prestación del servicio de ayuda a domicilio (SAD) a la empresa GESTIÓ SOCIOSANITARIA AL MEDITERRANI, SL.

El orden de las ofertas fue el siguiente:

Lote 1

<i>ORDEN</i>	<i>EMPRESAS LICITADORAS</i>	<i>PUNTOS SOBRE N.º 2</i>	<i>PUNTOS SOBRE N.º 3</i>	<i>PUNTUACIÓN TOTAL</i>
1ª	GESTIÓ SOCIOSANITARIA AL MEDITERRANI, SL	41,00	44,47	85,47
2ª	SERVISAR SERVICIOS SOCIALES, SL	47,50	25,61	73,11
3ª	CLECE, SA	25,50	38,15	63,65
4ª	POVINET, SCV	37,00	24,21	61,21
5ª	GERORESIDENCIAS, SL	36,00	24,53	60,53
6ª	VALORIZA SERVICIOS A LA DEPENDENCIA, SL	32,50	27,61	60,11
7ª	CLAROS, SCA DE INTERÉS SOCIAL	33,00	26,16	59,16
8ª	ARQUISOCIAL, SL	34,50	21,79	56,29
9ª	EULEN SERVICIOS SOCIOSANITARIOS, SA	27,50	16,94	44,44
10ª	LAGUNDUZ 2, SL y FUNDACIÓN SALUD Y COMUNIDAD. (UTE)	25,00	13,71	38,71
11ª	INSTITUTO DE GESTION SANITARIA, SA	26,00	11,11	37,11

Lote 2

<i>ORDEN</i>	<i>EMPRESAS LICITADORAS</i>	<i>PUNTOS SOBRE N.º 2</i>	<i>PUNTOS SOBRE N.º 3</i>	<i>PUNTUACIÓN TOTAL</i>
1ª	GESTIÓ SOCIOSANITARIA AL MEDITERRANI, SL	41,00	39,81	80,81
2ª	SERVISAR SERVICIOS SOCIALES, SL	47,50	24,90	72,40



3ª	SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, SA	45,50	23,12	68,62
4ª	CLECE, SA	25,50	42,50	68,00
5ª	CLAROS, SCA DE INTERÉS SOCIAL	33,00	28,94	61,94
6ª	POVINET, SCV	37,00	23,47	60,47
7ª	VALORIZA SERVICIOS A LA DEPENDENCIA, SL	32,50	24,87	57,37
8ª	ARQUISOCIAL, SL	34,50	22,58	57,08
9ª	EULEN SERVICIOS SOCIO SANITARIOS, SA	27,50	17,57	45,07
10ª	LAGUNDUZ 2, SL y FUNDACIÓN SALUD Y COMUNIDAD. (UTE)	25,00	13,92	38,92
11ª	INSTITUTO DE GESTION SANITARIA, SA	26,00	2,50	28,50

Lote 3

ORDEN	EMPRESAS LICITADORAS	PUNTOS SOBRE Nº. 2	PUNTOS SOBRE Nº. 3	PUNTUACIÓN TOTAL
1ª	GESTIÓ SOCIO SANITARIA AL MEDITERRANI, SL	41,00	37,92	78,92
2ª	SERVISAR SERVICIOS SOCIALES, SL	47,50	26,05	73,55
3ª	POVINET, SCV	37,00	32,36	69,36
4ª	CLECE, SA	25,50	39,63	65,13
5ª	ARQUISOCIAL, SL	34,50	30,61	65,11
6ª	CLAROS, SCA DE INTERÉS SOCIAL	33,00	31,14	64,14
7ª	VALORIZA SERVICIOS A LA DEPENDENCIA, SL	32,50	29,25	61,75
8ª	SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, SA	45,50	14,35	59,85
9ª	EULEN SERVICIOS SOCIO SANITARIOS, SA	27,50	21,89	49,39
10ª	LAGUNDUZ 2, SL y FUNDACIÓN SALUD Y COMUNIDAD. (UTE)	25,00	16,72	41,72



11ª	INSTITUTO DE GESTION SANITARIA, SA	26,00	12,53	38,53
-----	------------------------------------	-------	-------	-------

Quinto. Contra la resolución de adjudicación indicada en el ordinal anterior Dª Rebeca Requena Casado, en nombre y representación de POVINET S. Coop. V, interpuso el presente recurso mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Valencia el 10 de marzo de 2017.

Sexto. Recibido en este Tribunal el recurso se dio traslado al Ayuntamiento de Valencia por quien se emitió informe el 27 de marzo de 2017 interesando la desestimación del recurso.

Igualmente se dio traslado a los interesados para que alegaran lo que a su derecho conviniera, trámite del hicieron uso SERVISAR SERVICIOS SOCIALES, S.L y GESTIÓ SOCIOSANITARIA DEL MEDITERRANI, S.L.

Séptimo. Mediante resolución de la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, de 21 de abril de 2017, se resolvió mantener la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, producida de conformidad con el artículo 45 del Texto Refundido por el que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el recurso interpuesto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP, y en virtud del Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat de Valencia el 22 de marzo de 2013 (BOE núm. 92, de 17 de abril de 2013).

Segundo. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal de quince días hábiles previsto en el artículo 44.2 del TRLCSP, habiéndose presentado el preceptivo anuncio previo.

Tercero. El contrato objeto del recurso es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1.b) TRLCSP, por ser un contrato



de servicios comprendido en las categorías 17 a 27 del anexo II del TRLCSP –en concreto en la categoría 25– y de cuantía superior a 209.000 euros –25.600.914,72 euros–.

Por su parte, el acto objeto del recurso es la resolución de adjudicación, acto cuya impugnabilidad está expresamente recogida en el artículo 40.2.c) del TRLCSP.

Cuarto. Con anterioridad al análisis del fondo de la cuestión procede responder la alegación de falta de legitimación activa formulada por GESTIÓ SOCIOSANITARIA DEL MEDITERRANI, SL (en adelante GESMED) en su escrito de alegaciones.

Sostiene GESMED que la recurrente POVINET carece de legitimación activa dado que no quedó segunda en ninguno de los tres lotes del contrato, resultando clasificada 4ª en lote 1, 6ª en el lote 2 y 3ª en el lote 3. Esta circunstancia determina su falta de interés directo en el recurso, puesto que la anulación de las adjudicaciones realizadas a favor de SERVISAR SERVICIOS SOCIALES, S.L –adjudicataria de los tres lotes– no conllevarían la adjudicación de alguno de esos tres lotes a favor de la recurrente, sino a favor de quienes hubieran quedado clasificadas como segundas en cada uno de los citados lotes.

Procede la estimación de esta alegación al ser reiterado el criterio de este Tribunal al circunscribir la legitimación para impugnar un acuerdo de adjudicación a los licitadores que resultarían adjudicatarios de prosperar el recurso interpuesto. En el presente caso la anulación de las adjudicaciones realizadas a SERVISAR no supondrían la adjudicación de alguno de los lotes a favor de la recurrente POVINET, puesto que ésta no quedó clasificada segunda en ninguno de los lotes adjudicados.

Como tiene declarado con reiteración este Tribunal, la falta de un beneficio directo en la recurrente de estimarse sus pretensiones debe conducir a afirmar su falta de legitimación. En efecto, como se ha señalado en la Resolución de este Tribunal 881/2015, de 25 de septiembre: *“es doctrina constante y consolidada que solo cabe predicar legitimación para la impugnación del acuerdo de adjudicación, a aquellos licitadores que pudieran obtener un beneficio concreto en caso de una eventual estimación del recurso. De este modo se ha negado la existencia de legitimación para recurrir al licitador excluido para recurrir contra el acuerdo de adjudicación (resolución no 778/2014), salvo que solicite la*



nulidad del procedimiento y exista una expectativa fundada de que el órgano de contratación lo licitará nuevamente (resolución 357/2014). También se ha negado la legitimación al clasificado en tercer o posteriores lugares (resolución 740/2015), salvo que recurra igualmente la admisión a licitación de todos los que se encuentran en las posiciones anteriores a la suya propia (resolución del TACP Madrid 3/2014)”.

A mayor abundamiento, la prohibición de incluir en el sobre 2 de “*cualquier dato relativo a los criterios cuantificables automáticamente*” no debe ser entendido, como sostiene la recurrente, en el sentido de quedar vetada cualquier valoración económica sino como una prohibición de incluir en el sobre 2 alguno de los criterios a incluir en el sobre 3 de tal modo que la mesa tenga un conocimiento anticipado del mismo. Siendo ello así no se entiende que SERVISAR incluyera en el sobre 2 (oferta técnica) dato alguno que estuviera restringido al sobre 3 (oferta económica).

Ahora bien, la falta de legitimación se ha de restringir exclusivamente a la pretensión principal –por la que se pide la exclusión de la adjudicataria SERVISAR– pero no se extiende a la subsidiaria por la que se impugna la valoración recibida por la oferta técnica de la recurrente POVINET. Así, obsérvese que si se incrementara la puntuación de la oferta técnica de POVINET desde los 37 puntos recibidos hasta los 49 señalados como máximo por los pliegos la ahora recurrente hubiera sido la adjudicataria del lote 3. Por tanto, respecto de esta pretensión la actora sí está legitimada al observarse de que su estimación podría suponer la adjudicación a su favor de uno de los lotes licitados.

Quinto. Protesta POVINET la valoración recibida por su oferta técnica al considerar el informe de valoración “*erróneo, arbitrario e injustificado, adoleciendo asimismo de la debida motivación*”.

Con carácter previo a la análisis de las concretas quejas formuladas por la actora conviene recordar el criterio de este Tribunal de restringir su revisión de los informes y valoraciones técnicos a las cuestiones jurídicas, sin entrar en el estudio de los aspectos meramente técnicos o científicos. Venimos manifestando al respecto que, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello que el resultado



de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, como es el caso, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.

Así por ejemplo, en la reciente Resolución no 516/2016, de 1 de julio, ya razonábamos que *“la función de este Tribunal no es la de suplantar el acierto técnico en la valoración de las propuestas técnicas, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con los pliegos y la normativa de aplicación, y por ser suficientemente motivada. El recurso se fundamenta sobre lo que son discrepancias en juicios de valor, no de legalidad. No han de coincidir el ofertante y el órgano de contratación sobre qué solución técnica pueda ser mejor”*.

Y, en dicha línea, y con cita de otras previas resoluciones del Tribunal, veníamos a señalar que, sobre la aplicación de los criterios de valoración a los elementos evaluables mediante juicio de valor, *“el análisis ha de quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios, o que no se haya incurrido en error material que pueda afectarla. Lo que este Tribunal no puede realizar es sustituir la decisión sobre el concreto valor atribuido a un aspecto de la oferta por otro distinto, pues ello supone sustituir el juicio del órgano experto competente para ello por el juicio del Tribunal. La utilización del criterio de discrecionalidad técnica ya fue reconocido por este Tribunal en la Resolución de fecha 1 de agosto de 2013 en cuyo apartado Décimo se señalaba que la valoración está amparada por el principio de discrecionalidad técnica, no siendo posible la sustitución del criterio del órgano de contratación por el de la recurrente o por el de este Tribunal. Asimismo, dicha resolución señaló que “lo que se ha producido es una valoración de tales extremos de forma distinta a la pretendida por la recurrente. De esta forma, el objeto del recurso no es la corrección de una omisión, sino la sustitución del criterio del órgano de contratación por el de la recurrente, cuestión que este Tribunal no puede amparar en virtud del principio de discrecionalidad técnica”*. También en la Resolución número



177/2014 este Tribunal señaló: *“Para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe Técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que en el contenido del informe técnico, y a la postre, en la resolución recurrida, se aprecia error material, ni arbitrariedad o discriminación”*.

Asimismo, por lo que se refiere a los informes técnicos en que se basa la evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor, también es doctrina reiterada de este Tribunal (por todas Resoluciones no 456/2015 y las que en ella se citan) que: *“...para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que en el contenido del Informe técnico, ya a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación*.

En efecto, conforme a la doctrina expuesta, los informes técnicos están dotados de una presunción de cierta veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias”.



Sexto. Protesta POVINET que el informe de valoración le penalizara por dividir *“las actuaciones del SAD en dos grandes grupos, sin mencionar otras prestaciones recogidas en el Reglamento”*. Considera la actora que es el pliego el que establece dos prestaciones troncales y que su oferta incluía las otras prestaciones recogidas en el Reglamento Regulador del Servicio Municipal de Ayuda a Domicilio dentro de esos dos grandes apartados.

El órgano de contratación replica en su informe que la oferta debía haber desarrollado de forma diferenciada las prestaciones recogidas en el art. 6 del Reglamento en lugar de forzar a la mesa de contratación a asumir que dichas prestaciones estaban incluidas en los dos apartados troncales, a pesar de no ser mencionadas.

SERVISAR afirma en sus alegaciones que, al margen de que POVINET aíse una frase del informe de valoración descontextualizándolo del conjunto, los pliegos exigían un análisis detallado para cada uno de los supuestos y prestaciones, incluyendo no solamente los expresamente previstos en los pliegos sino también los enunciados en el art. 6 del Reglamento.

Séptimo. Debemos comenzar señalando que ni en el PCAP ni el PPT se dispone que, además de las prestaciones expresamente mencionadas, los licitadores deban prestar el resto de servicios enumerados en el Reglamento Regulador del Servicio Municipal de Ayuda a Domicilio. Siendo ello así que el informe de evaluación recrimine a la oferta de la actora no *“mencionar otras prestaciones recogidas en el Reglamento”* no es en principio admisible.

Ahora bien, si examinamos las concretas prestaciones exigidas por el PCAP con las ofertadas por la ahora recurrente observamos que, en efecto, esta última se limita a plantear dos grandes grupos sin mencionar algunas de las prestaciones previstas en el PCAP. Así el anexo I del PCAP en el epígrafe 1 (definición del contrato) establece:

“Las prestaciones a contratar son las siguientes:

A. Tareas de atención personal:



- 1) *Aseo personal incluyendo, baño, cambio de ropa, lavado de cabello y todo aquello que requiera la higiene habitual.*
- 2) *Atención especial al mantenimiento de la higiene personal para encamados e incontinentes a fin de evitar la formación de úlceras.*
- 3) *Ayuda y apoyo a la movilización dentro del hogar, entre las que se incluye el levantar y acostar de la cama, traslados de posición y ubicación (servicio continuo o discontinuo).*
- 4) *Formación en la realización de actividades de la vida cotidiana en el entorno doméstico, que potencien la autonomía del usuario.*
- 5) *Ayuda para la ingestión de alimentos, para aquellas personas que no puedan comer por sí mismas.*
- 6) *Ayuda para la toma de medicamentos prescritos por el facultativo correspondiente, salvo la realización de curas y administración de medicamentos por vía parenteral o, en general, cualquier otra actuación para la que sea exigible titulación de carácter sanitario.*
- 7) *Acompañamiento a visitas terapéuticas y acompañamiento en casos de urgencia, tanto a requerimiento de organismos oficiales, como por necesidades familiares, siempre que no existe familia o voluntariado que lo pueda realizar.*
- 8) *Recogida y gestión de recetas, así como, documentos relacionados con el desarrollo de la vida diaria de la persona usuaria.*
- 9) *Apoyo, en aquellos casos que sea necesario, en las actividades propias de la convivencia de la persona usuaria en su entorno, como salidas a lugares de reunión, visitas familiares, actividades de ocio, etc., siempre que no disponga de apoyo familiar o de voluntariado que lo pueda realizar.*
- 10) *Cuidado y atención de los menores que se dejen al cuidado del personal auxiliar domiciliario, tanto en el entorno del hogar, como en acompañamientos a centros escolares, etc.*



Se excluye expresamente del servicio de Ayuda a Domicilio las actuaciones de carácter sanitario y otras que requieran de una cualificación profesional específica.

B. Tareas generales de atención en el hogar:

1) Limpieza de la vivienda: ésta se adecuará a una actividad de limpieza cotidiana y general, salvo casos específicos que precisen una limpieza de choque y que serán determinados por el personal técnico municipal responsable.

2) Lavado, repaso y planchado de ropa, dentro del hogar.

3) Recogida, en su caso, de ropa sucia para su posterior traslado al servicio de lavandería, así como la recogida de la ropa limpia proveniente de dicho servicio. El precio a abonar por dichos servicios será a cuenta de la persona usuaria.

4) Realización de compras domésticas a cuenta de la persona usuaria del servicio.

5) Cocinado de alimentos, según dieta establecida o transporte de los mismos al domicilio.

6) Reparación menor de utensilios domésticos y de uso personal que se presenten de manera imprevista y que la persona usuaria, por su limitación, no puede resolver, cuando no sea necesaria la intervención de un especialista.

7) Cualquier otra actividad necesaria, valorada por el personal técnico correspondiente para el normal funcionamiento del domicilio de la persona usuaria”.

Frente a ello la ahora recurrente indicó en su oferta técnica:

“Tareas de atención personal:

1. Aseo personal: baño, cambio de ropa, lavado de cabello y todo aquello que requiera la higiene habitual.



2. *Atención especial al mantenimiento de la higiene personal para encamados e incontinentes a fin de evitar la formación de úlceras.*
3. *Ayuda y apoyo a la movilización del usuario dentro del hogar: Levantar de la cama y acostar, traslado de posición y ubicación (servicio continuo o discontinuo).*
4. *Formación en la realización de actividades de la vida cotidiana en el entorno doméstico, que potencien la autonomía del usuario.*
5. *Ayuda para la ingestión de alimentos, para aquellas personas que no puedan comer por sí mismas.*
6. *Ayuda para la toma de los medicamentos prescritos por el facultativo correspondiente, salvo la realización de curas y administración de medicamentos por vía parenteral, o en general, cualquier otra actuación para la que sea exigible titulación de carácter sanitario.*
7. *Acompañamiento a visitas terapéuticas y acompañamiento en casos de urgencia, tanto a requerimiento de organismos oficiales, como por necesidades familiares, siempre que no exista familia o voluntariado que lo pueda realizar.*
8. *Recogida y gestión de recetas y documentos relacionados con el desarrollo de la vida diaria del usuario.*
9. *Apoyo, en aquellos casos que sea necesario, en las actividades propias de la convivencia de la persona usuaria en su entorno, como salidas a lugares de reunión, visitas familiares, actividades de ocio, etc, siempre que no disponga de apoyo familiar o voluntariado que lo pueda realizar.*
10. *Cuidado y atención de los menores que se dejen al cuidado del personal auxiliar domiciliario, tanto en el entorno del hogar, como en acompañamientos a centros escolares, etc.*

Tareas Generales de Atención en el hogar.



1. *Limpieza de la vivienda adecuada a una actividad de limpieza cotidiana y general, salvo casos específicos que precisen una limpieza de choque y que serán determinados por el personal técnico municipal responsable.*
2. *Lavado, repaso y planchado de ropa dentro del hogar.*
3. *Recogida, en su caso, de ropa sucia para su posterior traslado al servicio de lavandería, así como la recogida de la ropa limpia proveniente de dicho servicio. El precio a abonar por dichos servicios será a cuenta de la persona usuaria.*
4. *Realización de compras domésticas, por cuenta del usuario.*
5. *Cocinado de alimentos, según dieta establecida o transporte de los mismos al domicilio.*
6. *Reparación menor de utensilios domésticos y de uso personal que se presenten de manera imprevista y que la persona usuaria, por su limitación, no puede resolver, cuando no sea necesaria la intervención de un especialista.*
7. *Cualquier otra actividad necesaria, valorada por el personal técnico correspondiente para el normal funcionamiento del domicilio de la persona usuaria”.*

Del contraste de los términos del PCAP con la oferta técnica de la ahora recurrente se concluye el acierto del informe de evaluación, a pesar de la cita inadecuada al Reglamento municipal, puesto que la oferta engloba dentro de dos categorías las prestaciones ofertadas, sin hacer mención expresa o tácita a algunas de las prestaciones. Una puntuación como la recibida de 28 puntos sobre un total de 35, la entendemos proporcionada. Y es que, aunque la actora lo silencie, no es que su oferta no recibiera puntuación alguna, sino que su oferta obtuvo 28 puntos de un total de 35.

Octavo. El segundo motivo de queja sobre el informe de valoración se refiere a que según el órgano evaluador la oferta de POVINET describe “*de forma insuficiente los grupos de beneficiarios a los que se presta el SAD*”. Considera POVINET que es preferible un análisis individualizado, centralizado en la persona y no en el grupo.



El órgano de administración en su informe indica que el informe, siguiendo la doctrina científica, evalúa la planificación a partir de la población beneficiaria agrupada en los grupos previstos en el art. 3 del Reglamento.

En sus alegaciones SERVISAR reprocha a la actora que en su recurso se refiera a cuestiones etéreas y que parezca más centrada en complementar y subsanar su oferta.

Noveno. La decisión de evaluar las prestaciones atendiendo a los grupos de destinatarios aparece fundamentada en la doctrina científica y en los pliegos. Frente a ello la actora se limita a exponer una opinión discrepante –prefiere un análisis individual– lo cual es insuficiente, dado que para que prospere el recurso no basta con acreditar una discrepancia sino que es preciso probar la arbitrariedad del criterio aplicado por el órgano de contratación. Y en el presente caso resulta del informe de evaluación que el órgano de contratación ha seguido un criterio defendido por un importante sector de la doctrina científica, por lo que en modo alguno puede concluirse que el criterio aplicado por el informe de valoración sea arbitrario o injustificado.

Décimo. Protesta POVINET que el informe de evaluación considerara “*respecto al control de trabajo, aunque se refiere a la evaluación no se señala indicadores para llevarla a cabo que son determinantes en este trabajo*”, aportando una certificación de la que resulta la existencia de una organización que permite trabajar de manera eficaz y eficiente desde un enfoque de gestión de la calidad.

El órgano de contratación replica en su informe que el proyecto técnico no aportaba indicadores de calidad en el apartado referido a la evaluación, ni definía la periodicidad de su medición, ni los profesionales responsables de su realización, por lo que no cabe la toma en consideración las certificaciones aportadas en momento y lugar inadecuado.

SERVISAR señala que la actora basa su recurso en documentación no aportada con su oferta, sin especificar tampoco los puntos de su oferta se refería a los indicadores de control de los programas de trabajo a que se refiere en su escrito.



Undécimo. Procede la desestimación de este motivo. Como acertadamente señalan tanto el órgano de contratación como SERVISAR, la recurrente POVINET no mencionó el certificado en su oferta técnica sino que lo acompañó como anexo a la misma.

El análisis de esta alegación debe partir del párrafo final del epígrafe 12 del PCAP en el que, después de limitar las ofertas técnicas a 50 folios, añade *“los anexos, servirán para clarificar, en su caso, ciertos aspectos que se precisen del proyecto técnico, sin que directamente sean puntuables en sí”*.

Esta cláusula es conforme a nuestro criterio según el cual cuando los pliegos establecen una extensión máxima para un documento, no es admisible burlar esa limitación incorporando anexos a aquel documento. Admitir esta técnica supondría un fraude a los pliegos, contrario a la necesaria igualdad de los licitadores, de ahí que dijéramos que en tales casos no procedía la toma en consideración de la información contenida en los anexos al documento con la extensión limitada.

Así, la resolución no 294/2017 de 24 de marzo: *“En tal sentido, el pliego fija una extensión máxima que se advierte suficiente para que se pudiera exponer y desarrollar la oferta con todos los detalles necesarios, como se evidencia a la vista de que, como manifiesta el órgano de contratación, el resto de licitadores cumplió con dicha limitación. Adicionalmente, es relevante destacar que el hecho de que el recurrente excediese del límite fijado no ha tenido como consecuencia su exclusión, sino el que no haya sido objeto de valoración lo expuesto en el Anexo, tal y como por lo demás establece de forma tajante el pliego, al que necesariamente debió someterse la oferta del recurrente.*

Adviértase aquí, en sentido análogo a lo que razonábamos en la resolución previamente citada, que en el presente caso el examen de la oferta del recurrente revela como se excede de manera llamativa el límite fijado, añadiendo a las 50 páginas de la memoria un anexo de casi 400 páginas. Ello supone, como ya apuntábamos en la previa resolución, “un incumplimiento flagrante de un Pliego que ha sido “incondicionalmente aceptado” por el licitador al haber presentado su oferta sin recurrirlo previamente, por lo que, pese al carácter fundamentalmente orientativo que cabe atribuir a este tipo de cláusulas, no dejan



de constituir, junto con sus restantes cláusulas, la “ley del contrato” cuyas disposiciones deben ser cumplidas en sus propios términos por los licitadores”.

Estimamos, por tanto, y para concluir con este apartado del recurso, que el manifiesto incumplimiento de las previsiones del pliego en que ha incurrido la oferta del recurrente no puede sino llevar a confirmar como correcto el proceder del técnico municipal al no valorar el Anexo presentado con manifiesto incumplimiento del pliego. Otra cosa supondría quebrar el principio de igualdad entre los licitadores, visto que el resto se ha ajustado a las exigencias del PCAP sobre este extremo”.

Reiterando este criterio debemos considerar acertada la decisión del órgano encargado de la valoración de no tomar en consideración unos datos que no obraban en la oferta técnica, que tenía una extensión máxima, sino en un anexo. Anexo al que, a mayor abundamiento, ni siquiera se remitía la oferta técnica.

Duodécimo. La cuarta queja de POVINET se refiere a que su oferta técnica, a entender del informe de valoración, no distingue *“entre los dos tipos de protocolos. Aporta más protocolos de los mencionados en los PCAP. Son muy sencillos. No contemplan actuaciones dirigidas a la prevención sino que todas las actuaciones propuestas son reactivas. Tampoco ofrece indicadores para evaluar su resultado”.* Considera la actora, de un modo excesivamente sintético, que los tratamientos preventivos son mencionados al tratar algunos programas, como en los de enfermos de Alzheimer, como en los casos de violencia doméstica, y sobre todo que teniendo los auxiliares una función educativa todas las tareas realizadas por ellos deben tenerse como labores preventivas.

Respecto de la ausencia de indicadores para evaluar los resultados sostiene que la existencia de estos indicadores debe presumirse del cumplimiento de la norma de calidad ISO 9001:2008.

El órgano de contratación rechaza en su informe que la recurrente diferenciara en su oferta entre los protocolos de actuación en situaciones de emergencia, y protocolos de actuación en situaciones especiales al no detallarse las concretas actuaciones preventivas propias de cada una de las situaciones protocolizadas.



SERVISAR resalta que la estipulación 11.2º del PCAP exigía diferencias entre los protocolos de actuación en situaciones de emergencia y protocolos de actuación en situaciones especiales, diferenciación que la actora no realizó en su oferta.

Decimotercero. El informe de valoración rebajó la puntuación de la ahora recurrente dado que su oferta no distinguía entre los protocolos de actuación en situaciones de emergencia, y protocolos de actuación en situaciones especiales.

El apartado 11.2º del PCAP que se puntuará:

“Descripción de los protocolos de actuación en situaciones de emergencia, con expresa atención a las peculiaridades del servicio en nuestro municipio, entre los que se incluirán como mínimo aquellos relativos a accidentes en el domicilio, conflictos que generen en el domicilio, persona mayor o con alguna discapacidad que se encuentre sola en el domicilio, u otras que se puedan plantear. (Hasta un máximo de 5 puntos).

Descripción de los protocolos de actuación en situaciones especiales, con expresa atención a las peculiaridades del servicio en nuestro municipio, tales como existencia de extrema soledad, situaciones de riesgo o exclusión social, etc., en los que se describirán las tareas a realizar de forma esporádica, en casos en que con carácter excepcional, se requiera alguna tarea distinta a las habituales, previo conocimiento y supervisión de los técnicos municipales. (Hasta un máximo de 5 puntos)”.

Esto es, del tenor literal del PCAP resulta que se puntuará con hasta 5 puntos, cada uno, los protocolos de actuación en situaciones de emergencia y protocolos de actuación en situaciones especiales, para lo cual se exige una expresa mención a ellos, indicando cómo uno y otro se adaptan a las concretas necesidades del municipio licitador.

Puesto que la recurrente no se refiere de modo expreso y diferencia a los protocolos de actuación en situaciones de emergencia, y a los protocolos de actuación en situaciones especiales, se entiende justificado que el órgano de evaluación rebajara la puntuación de una oferta que no se sujetaba a lo ordenado por los pliegos.



En cuanto los indicadores para evaluar los resultados conviene remitir lo dicho en el ordinal undécimo respecto de la imposibilidad de remitirse a los anexos de la oferta técnica, dado que ésta tenía una limitación máxima que la actora ahora pretende obviar remitiéndose a documentos diferentes a una oferta técnica en la que no se mencionaba la existencia de indicadores de evaluación de resultados.

Decimocuarto. Protesta PROVINET que el informe de evaluación entendiera que faltaba *“el protocolo de persona mayor o con alguna discapacidad que se encuentre sola en domicilio”*, como protocolo obligatorio de emergencia. Considera la recurrente que dicho protocolo se encontraba recogido dentro de otros mencionados en su oferta, particularmente el protocolo 4.2.10 Actuación frente a extrema soledad.

El órgano de contratación considera que no cabe la equiparación entre el protocolo de actuación frente a extrema soledad, con el de persona mayor con alguna discapacidad que se encuentre sola en domicilio. Criterio que comparte SERVISAR en sus alegaciones.

Procede desestimar este motivo. Como acertadamente señalan el Ayuntamiento de Valencia y SERVISAR, el PCAP distingue entre el protocolo de actuación frente a extrema soledad y el de persona mayor con alguna discapacidad que se encuentre sola en domicilio por lo que no cabe, sin más, considerar al segundo comprendido dentro del primero.

Decimoquinto. Finalmente se protesta que determinadas ofertas –no se especifican cuáles– omiten el requisito del ayudante de coordinación, además de incluir en su oferta técnica datos relativos a su oferta económica.

El órgano de contratación señala en su informe que la adscripción de un ayudante de coordinación se integra dentro del compromiso de adscribir determinados medios personales. Compromiso que las licitadoras habían de incluir en el sobre 1, de ahí que no se hiciera mención en la valoración técnica puesto que ésta se refiere al sobre 2.

SERVISAR critica en sus alegaciones la inconcreción de la actora en la formulación de esta alegación, abstracción que impide verificar su realidad.



Decimosexto. Acierta SERVISAR cuando protesta la generalidad con la que POVINET formula esta última alegación. No es válido que la recurrente se limite a señalar que algunas licitadoras, han incurrido en determinados incumplimientos sin precisar ni cuáles son esas licitadoras ni detalle del incumplimiento. Así, se nos dice que algunos licitadores incluyeron en el sobre 2 información que debía ir en el sobre 3, pero no se nos da mayor detalle sobre cuál es esa documentación erróneamente aportada.

Todo ello implica que deba de ser desestimado el recurso. Corresponde a quien recurre la carga de acreditar la certeza de los hechos que invoca sin que sea, por tanto, suficiente con alegar una circunstancia, desentendiéndose de cualquier esfuerzo de probar su realidad.

Respecto del ayudante de coordinación, como bien expone el Ayuntamiento de Valencia, se trata de una obligación a cumplir por el adjudicatario no un elemento de la oferta sujeto a valoración subjetiva, de ahí que no fuera mencionado en la valoración técnica. A mayor abundamiento no se ha probado que la adjudicataria haya incumplido esta obligación. .

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto D^a Rebeca Requena Casado, en nombre y representación de POVINET S. Coop. V, contra la resolución de adjudicación del contrato “*Prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) en su modalidad de atención de carácter personal*” del Ayuntamiento de Valencia en los lotes 1 y 2, y desestimar el recurso interpuesto contra el acuerdo de adjudicación en su lote 3, confirmándose íntegramente su legalidad.

Segundo. Levantar la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, acordada de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.



Tercero. No se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 de TRLCSP.

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