



Recurso nº 1351/2021 C. Valenciana 308/2021

Resolución nº 1590/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 12 de noviembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.S.H., en representación de la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO, contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana, para la contratación del "*Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Castelló de la Plana*", expediente 39169/2019, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Castellón de la Plana, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 5 de agosto de 2021, inicia el procedimiento para la contratación del "*Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Castelló de la Plana*", expediente con referencia 39169/2019, y aprueba los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y de Prescripciones Técnicas Particulares (en adelante, PPTP) para dicha licitación. El plazo para la presentación de proposiciones finalizaba el 3 de septiembre de 2021, habiendo presentado ofertas hasta esa fecha un total de nueve licitadores.

Segundo. En fechas 9 y 10 de agosto de 2021, se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, el anuncio y los pliegos de la licitación de referencia, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

El contrato, sujeto a regulación armonizada, tiene un valor estimado de 8.485.409,86 € (IVA excluido), sin división de su objeto en lotes. Las prestaciones objeto de contratación se identifican con los siguientes CPV: 85000000 - Servicios de salud y asistencia social,



85300000 - Servicios de asistencia social y servicios conexos y 85312000 - Servicios de asistencia social sin alojamiento.

Tercero. La licitación se desarrolla de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a la LCSP, y en particular por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007.

Cuarto. Por cuanto aquí interesa, el PCAP en su Cláusula 10ª regula los criterios de adjudicación del contrato en los términos siguientes:

«A los efectos del artículo 67.2 del RGLCAP y conforme a lo previsto en los artículos 145.4 y 146 de la LCSP, la valoración de las proposiciones presentadas y la determinación de la oferta en base a la mejor relación calidad-precio se realizará de conformidad con los criterios que a continuación se citan y por la ponderación que se les atribuye, siendo la puntuación total de 100 puntos, distribuidos del siguiente modo:

A.- Criterio cuya valoración depende de un juicio de valor:

- Propuesta técnica: Puntuable de 0 a 15 puntos.

En este apartado se valorará la mayor idoneidad del Proyecto de Gestión del Servicio.

(...)

Por entenderse que los aspectos recogidos en los criterios a valorar mediante juicio de valor tienen una incidencia directa sobre la calidad del servicio a prestar, las propuestas presentadas que obtengan una puntuación igual o inferior a los 8 puntos en la valoración total asignada al apartado "PROPUESTA TÉCNICA", se descartarán automáticamente con



la imposibilidad de pasar a la siguiente fase y optar a la adjudicación del contrato, al considerarse no válidas para la prestación del servicio.

B.- Criterios evaluables de forma automática: Puntuables de 0 a 85 puntos, distribuidos del siguiente modo:

B.1.- Menor precio del contrato: Puntuable de 0 a 30 puntos

(...)

B.2.- Criterios de adjudicación relacionados con la calidad. Se puntuará de 0 a 40 puntos

B.2.a/ Mayor tecnificación de la prestación del servicio relacionado con sus características funcionales. Se puntuará de 0 a 20 puntos.

Se valorarán las ofertas que introduzcan una mayor tecnificación del servicio, que consistirá en la compra, instalación (si procede) y utilización de medios técnicos, especialmente útiles de transferencia, para la movilización dentro del domicilio del usuario/a al objeto de facilitar el desempeño de las tareas comprendidas en la prestación del servicio.

En el momento de la finalización del contrato los medios técnicos ofertados no se retirarán de los domicilios en donde se están utilizando al objeto de no perjudicar a las personas usuarias, por lo que serán de propiedad municipal.

Siempre se destinarán para casos excepcionales que se estimen justificados por la jefa del Negociado de Atención a la Dependencia y Discapacidad o persona que la sustituya en su ausencia.

La unidad sobre la que se realizará el cálculo para la puntuación de este criterio (medios técnicos), será el coste total en euros IVA excluido ofertado para los 3 años de ejecución del contrato, destinado a la adquisición en concepto del material referente a cada apartado, no valorándose si se expresa de otro modo.

En caso de prórroga del contrato no será obligada la realización de esta adquisición.

Una vez la empresa adjudicataria comience a prestar el servicio, la jefa del Negociado de Atención a la Dependencia y Discapacidad o quien pudiera sustituirle valorará conjuntamente con la adjudicataria, el tipo de requisitos específicos a tener en cuenta en la compra de estos productos, características técnicas, calidad y modelos, en relación con la necesidad que se observe en el servicio en ese momento por las personas usuarias.

Se valorará la calidad funcional del servicio a prestar mediante los siguientes medios técnicos:

- En concepto de Grúa(s): se puntuará de 0 a 7 puntos

La puntuación obtenida por cada oferta se calculará en función del coste total en euros destinados a esta adquisición, concediéndose 7 puntos a la oferta más alta y el resto de ofertas se puntuarán de forma proporcional en aplicación de la siguiente fórmula:

$$Px = 7(\text{Oferta X} / \text{Oferta 1})$$

Siendo:

Px: Puntuación resultante de la oferta en estudio

Oferta X: euros de la oferta en estudio

Oferta 1: euros de la oferta más alta

- En concepto de Silla(s) de ruedas: se puntuará de 0 a 7 puntos

La puntuación obtenida por cada oferta se calculará en función del coste total en euros destinados a esta adquisición, concediéndose 7 puntos a la oferta más alta y el resto de ofertas se puntuarán de forma proporcional en aplicación de la siguiente fórmula:

$$Px = 7(\text{Oferta X} / \text{Oferta 1})$$

Siendo:

Px: Puntuación resultante de la oferta en estudio



Oferta X: euros de la oferta en estudio

Oferta 1: euros de la oferta más alta

- En concepto de Silla(s) de baño para ducha: se puntuará de 0 a 6 puntos

La puntuación obtenida por cada oferta se calculará en función del coste total en euros destinados a esta adquisición, concediéndose 6 puntos a la oferta más alta y el resto de ofertas se puntuarán de forma proporcional en aplicación de la siguiente fórmula:

$$Px = 6(\text{Oferta X} / \text{Oferta 1})$$

Siendo:

Px: Puntuación resultante de la oferta en estudio

Oferta X: Euros de la oferta en estudio Oferta 1: Euros de la oferta más alta.

B.2.b/ Propuesta de Plan de Formación y Reciclaje para los/as trabajadores/as adscritos a la prestación del servicio relacionado con las características de cualificación del personal adscrito a la prestación del servicio. Puntuable de 0 a 13 puntos.

La valoración de este criterio se realiza en función de su coste de ejecución, por lo que se precisa que los licitadores aporten un compromiso de destinar un porcentaje concreto del presupuesto máximo para los 3 años de ejecución del contrato a financiar la realización del Plan de Formación y Reciclaje a ejecutar durante los 3 años de contrato.

Dicho Plan consistirá en la ejecución de acciones anuales de formación y reciclaje dirigidas a la totalidad de los/as trabajadores/as adscritos a la prestación del servicio al objeto de desarrollar sus capacidades y competencias, con el objeto de garantizar y mejorar la adecuada calidad del servicio. Se centrarán en las necesidades de las personas usuarias y de los/as trabajadores/as.



Estas acciones de formación y reciclaje estarán contenidas dentro de un Plan para los 3 años de ejecución del contrato. Dicho Plan deberá tener una coherencia evolutiva que evidencie su avance y progresión.

El Plan contendrá un conjunto de acciones anuales destinadas a mejorar las cualidades y habilidades de la totalidad de los/as trabajadores/as, por lo que se desglosará por categoría profesional y siempre estarán en relación con el trabajo que se desempeña. En todo caso, las acciones propuestas estarán relacionadas con la población a la que se dirige el mismo, tales como: envejecimiento, cuidados básicos de atención, primeros auxilios, duelo, manejo y utilización de EPIS, actuación en situaciones de acoso sexual y/o situaciones de riesgo, movilizaciones, utilización de ayudas técnicas, u otras temáticas que se consideren de interés.

La formación podrá ser impartida por personal externo o interno a la empresa. En caso de que alguna de las acciones se realice por personal de la propia empresa, en la justificación de la formación impartida deberá incluir el currículum y acreditación de la titulación que le habilita para realizar dicha acción, así como la nómina correspondiente a dicha realización.

Las horas de formación del personal no serán susceptibles de facturación al Ayuntamiento.

Para acreditar la realización del Plan de Formación y Reciclaje cada año de ejecución del contrato, una vez realizada la misma y como máximo en el plazo de 15 días desde la fecha de finalización de cada año de ejecución del servicio, la empresa adjudicataria presentará por sede electrónica dirigida a la responsable del contrato una memoria justificativa concretando las acciones realizadas, el calendario definitivo de su ejecución, datos de asistencia, temática trabajada, ponentes, documento de evaluación, desglose de los gastos ocasionados derivados de su ejecución y las facturas generadas, así como justificantes de la asistencia a las mismas de la totalidad del personal.

Para el último año de ejecución del contrato y en los años de prórroga, la justificación deberá presentarse como mínimo, con 2 meses de antelación al fin de la ejecución.

La vigencia del Plan será para los 3 años de ejecución del contrato y se puntuará este apartado en base al coste total de ejecución para los 3 años ofertado en euros. En el caso



de prórroga, se continuará realizando y el coste a tener en cuenta, para la ejecución de la formación en el año de prórroga, será el de la cuantía total de la oferta para los 3 años presentada, dividida entre 3.

Para su valoración la empresa deberá presentar el Plan de Formación y Reciclaje que contendrá la propuesta técnica con indicación concreta de las acciones formativas previstas, descripción de las mismas, calendario de ejecución y evaluación u otros aspectos que se quiera exponer. En caso de que no se presente dicho Plan, no se puntuará este criterio.

Este Plan deberá estar firmado electrónicamente y tendrá una extensión máxima de 3 folios numerados, escritos a una sola página.

La puntuación correspondiente se obtendrá en función del porcentaje ofertado del presupuesto máximo para los 3 años de ejecución del contrato que suponga para el licitador la aplicación de este criterio. Por ello, el porcentaje destinado a financiar la Plan de Formación y Reciclaje se puntuará con un máximo de 13 puntos, y será calculado en euros, concediéndose 13 puntos a la oferta más alta y el resto de ofertas se puntuarán de forma proporcional en aplicación de la siguiente fórmula:

$$Px = 13(\text{Oferta X} / \text{Oferta 1})$$

Siendo:

Px: Puntuación resultante de la oferta presentada en estudio

Oferta X: Valor del coste en euros de la oferta presentada en estudio Oferta 1: Valor del coste en euros más alto ofertado.

El Ayuntamiento podrá solicitar al licitador documentación y aclaraciones a su propuesta, las cuales se refieren exclusivamente a aspectos de detalle, sin que puedan suponer una modificación de la documentación que presente el licitador en su plica una vez abierta.

B.2.c/ Criterio de responsabilidad social consistente en la realización de una actividad de interés social para promover la inclusión social de los usuarios/as del servicio

contribuyendo así a mejorar su integración en el medio habitual de vida y reducir el riesgo de aislamiento. Puntuable de 0 a 5 puntos.

En aplicación de la Instrucción para la inclusión de criterios sociales en la contratación pública del Ayuntamiento de Castellón (B.O.P. núm. 71, de 14 de junio de 2012) se valorará a las empresas o entidades que destinen un porcentaje del presupuesto máximo anual del contrato (1.515.251,76 €, IVA excluido) a financiar una actividad de interés social para promover la inclusión social de los usuarios/as del servicio contribuyendo así a mejorar su integración en el medio habitual de vida y reducir el riesgo de aislamiento, actividad de apoyo psicosocial para las personas beneficiarias del servicio. Con este criterio se pretende ayudar a alcanzar un mejor estado anímico y emocional de las personas que van a recibir este servicio.

El concepto de dependencia hace referencia a la pérdida de autovalimiento para el desempeño de actividades imprescindibles para llevar adelante la vida diaria y la consecuente necesidad de apoyo de otras personas para la sobrevivencia. En la actualidad existe consenso acerca de la ventaja, la conveniencia y el deseo de la mayoría de las personas mayores de envejecer en casa, siempre y cuando se mantengan las condiciones de dignidad y confort, aun cuando aparezcan limitaciones permanentes que afectan el autovalimiento. Históricamente, las personas mayores con dependencia se apoyaron en las redes familiares y vecinales que, de manera solidaria, ofrecen su ayuda, por tanto y para las personas que se observen con mayor nivel de soledad, se considera importante, la integralidad de los programas para la asistencia, los cuidados y el apoyo a personas mayores con dependencia abarcando la atención de factores sanitarios, sociales y ambientales.

Dicha actividad irá dirigida a los usuarios/as de este servicio, siendo gratuita para ellos/as y consistirá en realizar actividades centradas en satisfacer las necesidades de las personas mayores, pero que trasciendan la esfera individual en todas sus dimensiones y se proyecten sobre la comunidad y la sociedad, al objeto de paliar situaciones de soledad y aislamiento en las que se encuentran estas personas beneficiarias y se ejecutará durante cada anualidad del contrato (incluidas, en su caso, las prórrogas).



Como consecuencia del trabajo cotidiano que proporciona un conocimiento más en profundidad de la situación de la persona y con la finalidad de alcanzar el objeto de la actividad, se detectarán las situaciones existentes de extrema soledad que requieran de la atención de esta actividad, permitiendo utilizar esta actividad como un instrumento de intervención social, hacia las personas usuarias del servicio, lo que redundará en la calidad del mismo.

La participación de las personas usuarias será gratuita y dado el elevado número de personas usuarias se podrá hacer conjuntamente con los servicios sociales municipales una selección de las que se consideran más adecuadas para la recepción del acompañamiento.

La puntuación correspondiente se obtendrá en función del porcentaje ofertado del presupuesto máximo anual de ejecución del contrato que suponga para el licitador la aplicación de este criterio de calidad social. Por ello, el porcentaje destinado a financiar la actividad de interés social se puntuará con un máximo de 5 puntos, y será calculado en euros, concediéndose 5 puntos a la oferta más alta y el resto de ofertas se puntuarán de forma proporcional en aplicación de la siguiente fórmula:

$$Px = 5(\text{Oferta X} / \text{Oferta 1})$$

Siendo:

Px: Puntuación resultante de la oferta presentada en estudio

Oferta X: Valor del coste en euros de la oferta presentada en estudio

Oferta 1: Valor del coste en euros más alto ofertado.

Para la valoración de este criterio de calidad social se aportará el compromiso de destinar un porcentaje concreto del presupuesto máximo para un año de ejecución del contrato a financiar la actividad de interés social relacionado con el objeto del contrato.

En caso de prórroga del contrato, el porcentaje ofertado para financiar la actividad de interés social, se aplicará respecto al presupuesto máximo anual de la prórroga.

La justificación de la realización de la actividad se deberá presentar a través de una memoria anual técnica descriptiva de la actividad realizada dentro de cada año, que contendrá el número de los participantes (desagregados por sexo) y de las acciones concretas realizadas, calendario de ejecución, documento de evaluación, desglose de los gastos ocasionados derivados de su ejecución y las facturas generadas. Dicha justificación se presentará por sede electrónica dirigida a la responsable del contrato una vez realizada la misma y como máximo en el plazo de 15 días desde la fecha de finalización de cada año de ejecución del servicio. Para el último año de ejecución del contrato y en los años de prórroga, la justificación deberá presentarse como mínimo, con 2 meses de antelación al fin de la ejecución.

El Ayuntamiento podrá solicitar al licitador documentación y aclaraciones a su propuesta, las cuales se refieren exclusivamente a aspectos de detalle, sin que puedan suponer una modificación de la documentación que presente el licitador en su pliego una vez abierta.

B.2.d/ Reducción del plazo establecido en el PPT para el inicio de la prestación del servicio en régimen de emergencia relacionado con la accesibilidad al servicio. Se puntuará de 0 a 2 puntos.

(...)

B.3.- MEJORAS. Puntuables de 0 a 15 puntos.

l) Servicio complementario de ofrecimiento anual de retirada de objetos y enseres acumulados en casos de Diógenes, limpiezas de choque, y/o desinsectación/desinfección. Puntuable con un máximo de 8 puntos.

Ofrecimiento del servicio complementario de servicios de retirada de objetos y enseres acumulados en casos de Diógenes, limpiezas de choque y/o desinsectación/desinfección para los casos en lo que se así lo estime conveniente el Negociado de Atención a la Dependencia y Discapacidad o por la Comisión Técnica de Valoración, aportando la empresa en estos casos el material necesario de limpieza y/o el vehículo que se precise para el traslado de los enseres retirados al ecoparque.



Las situaciones anteriormente descritas se derivarán desde el Negociado de Atención a la Dependencia y Discapacidad y se tratará preferentemente de casos en los que resulte conveniente la realización de esta tarea, para realizar la prestación del servicio y no cuenten con medios ni posibilidades para cubrir esa necesidad de otra forma. En caso de no producirse un número de casos suficiente que permita poder completar el coste anual de estos servicios, se asignará la realización de limpiezas de choque a los casos que se evidencien una mayor necesidad de reforzar la limpieza de la vivienda del usuario/a.

En el caso de prórroga, se continuará realizando estos servicios en base al coste anual ofertado.

La unidad sobre la que se realizará el cálculo será el coste anual en euros IVA excluido, destinados a servicios de retirada de objetos y enseres acumulados en casos de Diógenes, limpiezas de choque, y/o desinsectación/desinfección no valorándose si se expresa de otro modo.

La puntuación obtenida por cada oferta se corresponderá con la aplicación de la siguiente fórmula en función del mayor coste en euros anuales ofertados, de forma que se concederá 8 puntos a la oferta más alta y el resto de ofertas se puntuarán de forma proporcional en aplicación de la siguiente fórmula:

$$Px = 8(\text{Oferta } X / \text{Oferta } 1)$$

Siendo:

Px: Puntuación resultante de la oferta en estudio

Oferta X: Euros anuales de la oferta en estudio

Oferta 1: Euros anuales de la oferta más alta.

II) Servicio complementario de ofrecimiento anual de productos básicos. Puntuable hasta un máximo de 7 puntos.



La empresa proporcionará productos básicos tales como utensilios de limpieza del hogar, productos de limpieza personal, alimentos básicos, así como menaje básico de cocina para poder cocinarlos, preferentemente en aquellos casos que la persona usuaria, no cuente con dinero en ese momento para poder realizar esa adquisición, por cuestiones de inexistencia del mismo, imposibilidad de acceso al banco, deterioros cognitivos graves, u otras, no habiendo existencia de familia, ni tutores a cargo y siendo adecuada la adquisición de dichos productos para poder llevar a cabo el servicio. Las situaciones anteriormente descritas se derivarán desde el Negociado de Atención a la Dependencia y Discapacidad. La empresa asumirá el coste del material necesario de limpieza y/o alimentación u otros que se consideren. No obstante lo anterior, en caso de no producirse un número de casos suficiente que permita poder completar el coste anual ofertado, se podrá acordar la concesión de este tipo de productos básicos a los usuarios/as con menos recursos económicos, en los que se evidencie un estado de necesidad.

En el caso de prórroga, se continuará realizando en base al coste anual que se haya ofertado en euros.

La unidad sobre la que se realizará el cálculo será el coste anual que se haya ofertado en euros, IVA excluido, no valorándose si se expresa de otro modo.

La puntuación obtenida por cada oferta se corresponderá con la aplicación de la siguiente fórmula en función del mayor coste en euros anuales ofertados, de forma que se concederá 7 puntos a la oferta más alta y el resto de ofertas se puntuarán de forma proporcional en aplicación de la siguiente fórmula:

$$Px = 7(\text{Oferta X} / \text{Oferta 1})$$

Siendo:

Px: Puntuación resultante de la oferta en estudio

Oferta X: Euros anuales de la oferta en estudio

Oferta 1: Euros anuales de la oferta más alta.

Límite: El importe global de las mejoras propuestas no podrá superar el 15% del presupuesto máximo para los 3 años de ejecución del contrato (IVA excluido), no puntuándose este apartado en aquellas ofertas que superen este importe.

Puntuación global de las ofertas

La puntuación global de las ofertas, al objeto de determinar la proposición más ventajosa para los fines de la contratación se calculará mediante la siguiente fórmula:

$$PGi=PNEFi+PEFi$$

Siendo,

PGi: Puntuación global de cada oferta

PNEFi: Puntuación de cada oferta obtenida de la valoración del sobre B

PEFi: Puntuación de cada oferta obtenida de la valoración del sobre C».

El PPTP regula en la Cláusula III los diferentes tipos de SAD con descripción de las principales tareas de los auxiliares, diferenciando entre SAD Doméstico, SAD Psicosocial-comunitario, SAD Personal y SAD Preventivo-sanitario.

En su Cláusula V el PPTP prevé la utilización de las ayudas técnicas necesarias para la ejecución de cualquier tipo de SAD al establecer que:

«Cuando las características de la persona usuaria de estos servicios requieran atención de más de 1 profesional y no esté disponible la familia o las ayudas técnicas necesarias, el servicio a prestar se incrementará con un refuerzo de otro profesional para la atención o movilización de la persona usuaria. Este refuerzo tendrá la duración mínima necesaria para la correcta prestación en la atención de la persona usuaria y computará como horas, efectivamente prestadas a efectos de establecer la facturación».

Por último, en la Cláusula VIII del PPTP se prevé que:



«La adjudicataria aportará los recursos materiales necesarios para el desarrollo del servicio y de la actividad del personal auxiliar (equipos de protección individual, guantes, uniforme, batas, productos de limpieza, etc)».

Quinto. En fecha 23 de agosto de 2021, la entidad ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO, presenta en el registro electrónico del órgano de contratación recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de esta licitación, instando su anulación.

Mediante otrosí interesa la suspensión del procedimiento de contratación, con arreglo a los artículos 49 y 56 de la LCSP.

Sexto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel, de fecha 14 de septiembre de 2021. Así mismo, se acompaña informe técnico de la misma fecha.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal, en fecha 6 de septiembre de 2021, dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones, sin haber hecho uso de su derecho.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 9 de septiembre de 2021, acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin afectar al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones, 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 del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para su conocimiento y resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 y 2 de la LCSP y en el Convenio de colaboración 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 fecha 2/06/2021).

Segundo. Constituye el objeto del presente recurso los pliegos rectores de la contratación de referencia, actuación de un poder adjudicador Administración pública susceptible de impugnación por estar incluida en el apartado a) del artículo 44.2 de la LCSP.

Tratándose de un contrato de servicios con valor estimado superior a cien mil euros, resulta susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el apartado a) del artículo 44.1 de la LCSP.

Tercero. Delimitado el objeto de la presente impugnación, se aprecia que la entidad recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso en su condición de titular de intereses legítimos colectivos, concretos y no meramente hipotéticos, con arreglo a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 48 de la LCSP.

De conformidad con lo establecido en este precepto legal:

«Podrá interponer el recurso 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.

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Su legitimación resulta también de lo previsto en el artículo 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC), a tenor del cual:



«1. Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».

Este es además el criterio que se ha mantenido por este Tribunal, entre muchas otras, en Resoluciones nº 934/2018, de 11 de octubre de 2018 y 456/2019, de 30 de abril de 2019. En la Resolución nº 502/2021 señalamos que:

«La peculiaridad de la actuación en el procedimiento de las organizaciones o asociaciones empresariales es que la intervención de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses comunes de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 –Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas). En definitiva, ha de aplicarse a las asociaciones empresariales, reputándola de todos y cada uno de los asociados en cuya representación colectiva intervienen, la doctrina reiterada del Tribunal Supremo sobre el concepto interés legítimo en el ámbito administrativo, en cuya virtud por interés legítimo ha de entenderse la situación jurídica individualizada que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión, interés legítimo que abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

Por ello nuestra Resolución nº 1105/2015 ha admitido la legitimación de asociaciones en defensa de los intereses colectivos, al considerar que: “parece claro que la decisión acerca

de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos". En este sentido, las entidades recurrentes actúan en representación de los eventuales intereses colectivos de todas sus empresas asociadas, potenciales licitadoras en el procedimiento de contratación en curso. Precisamente el carácter colectivo del interés representado por las asociaciones impide que estas actúen exclusivamente en favor de los intereses de algunos de sus asociados y en perjuicio de los de los demás, de modo que el interés legítimo invocado para fundamentar la pretensión ha de afectar por igual a todos y cada uno de sus asociados».

En este caso, la recurrente es una organización empresarial de ámbito estatal que, aunque no ha acompañado al escrito de recurso copia de sus estatutos (los cuales sí se encuentran disponibles en su página web), resulta representativa de los intereses de las empresas del sector de los servicios de atención domiciliaria, de la que forman parte personas que desarrollan una actividad empresarial incluida en el objeto del contrato cuyos pliegos se impugnan.

Por ello, en aplicación del principio "*pro actione*", y teniendo presente que los motivos de impugnación que se articulan tienen un contenido y objeto que pueden repercutir sobre los intereses de las personas asociadas, procede reconocer su legitimación activa para la interposición de este recurso.

Cuarto. Corresponde el examen del cumplimiento de las prescripciones que en relación con el plazo, forma y lugar de interposición de este recurso se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP y 17 a 21 del RPERMC.

Por lo que respecta a la interposición del recurso en plazo, resulta del expediente de contratación que el anuncio de licitación fue publicado con fecha 10 de agosto de 2021 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el mismo se da acceso directo a los pliegos rectores de esta licitación, habiendo sido interpuesto el recurso el 23 de agosto de 2021 y, por tanto, dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde el día siguiente al de la publicación de esta documentación del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 50.1.b) de la LCSP, según el que:



«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

En el caso del procedimiento negociado sin publicidad el cómputo del plazo comenzará desde el día siguiente a la remisión de la invitación a los candidatos seleccionados.

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente.

Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho».

Por su parte, el artículo 19.2 del RPERMC establece que:

«Artículo 19.2. Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en forma legal la convocatoria de la licitación, de conformidad con lo indicado en el apartado 1 de este artículo, si en ella se ha hecho constar la publicación de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público o el lugar y forma para acceder directamente a su contenido.



En caso contrario, el cómputo comenzará a partir del día siguiente a aquél en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los interesados para su conocimiento. En este último caso, cuando dichos documentos hayan sido puestos a disposición de los interesados solamente por medios electrónicos, el plazo para recurrir comenzará a computarse a partir de la fecha en que concluya el de presentación de las proposiciones, salvo que hubiese constancia de que fueron conocidos con anterioridad a dicha fecha. Cuando no se hubieran puesto a disposición de los interesados por medios electrónicos el plazo comenzará a contar desde el día siguiente a aquel en se hayan entregado al recurrente».

Quinto. Tras el análisis de los requisitos de admisión del recurso, procede el examen de las cuestiones de fondo.

La entidad asociativa recurrente denuncia la infracción del artículo 145 de la LCSP y se alza contra los pliegos con base en un único motivo de impugnación consistente en censurar la disconformidad a Derecho de tres criterios de adjudicación cualitativos y dos propuestos como mejoras en los pliegos rectores por entender que los mismos vulneran los principios que presiden la contratación pública de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos y transparencia.

Los criterios de adjudicación cuestionados son los contemplados en los apartados B.2.a/, b/ y c/ consistentes, respectivamente, en: a/ mayor tecnificación de la prestación del servicio relacionado con sus características funcionales mediante la adquisición de grúas, sillas de ruedas y sillas de baño para ducha; b/ propuesta de Plan de Formación y Reciclaje para los trabajadores adscritos a la prestación del servicio y c/ realización de una actividad de interés social para promover la inclusión social de los usuarios del servicio.

Se argumenta que tales criterios no guardan relación directa con el objeto del contrato, su formulación debería ser como criterios subjetivos en lugar de como criterios objetivos, debiendo ser considerados “mejoras”, con mejor definición de su limitación y acotación, ya que el insuficiente grado de concreción de los mismos impide a los licitadores conocer “ab initio” los límites y la finalidad que el órgano de contratación pretende alcanzar con su inclusión en los pliegos que rigen esta contratación. Se añade que, en caso de que se

valoren como “criterio”, deberían disponer de una fórmula de cálculo que permitiera conocer a las empresas licitadoras la puntuación que pudiera alcanzar, la valoración de su idoneidad y la determinación de un límite económico en la valoración ofertada por los licitadores, a fin de evitar proposiciones absolutamente desproporcionadas.

Igualmente, se discuten los criterios de adjudicación previstos como mejoras en el apartado B.3 de la aludida Cláusula 10ª del PCAP consistentes en un servicio complementario de ofrecimiento anual de retirada de objetos y enseres acumulados en casos de Diógenes, limpiezas de choque y/o desinsectación/desinfección y un servicio complementario de ofrecimiento anual de productos básicos.

En este sentido, la recurrente alega que, a pesar de que se establece un límite global para las dos mejoras propuestas, la falta de límites en las fórmulas definidas para cada uno de los supuestos *«hace que los licitadores no puedan conocer la puntuación que obtendrán con la cantidad ofertada y considera que la fórmula de cálculo es discriminatoria y no prima la mejor oferta»*, por lo que sostiene que debería establecerse un límite para cada uno de los dos supuestos previstos.

Sexto. Centrados los términos de la controversia, debe partirse de la obligación de los órganos de contratación de dar a los licitadores un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustar su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad, con arreglo al artículo 132. 1 párrafo primero de la LCSP.

Conforme al artículo 131. 2 párrafo primero de la LCSP: *«La adjudicación se realizará, ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV, que se adjudicarán mediante este último procedimiento»*.

El artículo 145 de la LCSP regula los requisitos y las clases de criterios de adjudicación del contrato. Este precepto legal establece que: *«la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio»* (apartado 1), y que: *«la mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos»* (apartado 2).



De la lectura del artículo 145.2 de la LCSP es claro que los criterios “cualitativos” son aquellos relacionados con la calidad de la prestación a contratar. Dichos criterios pueden ser evaluables mediante fórmulas y/o no evaluables mediante fórmulas.

Dentro del respeto de las exigencias derivadas de los mencionados principios de transparencia, de no discriminación y de igualdad de trato, debe recordarse también que los poderes adjudicadores gozan de libertad para determinar con arreglo a sus necesidades el nivel de calidad técnica que las ofertas presentadas deben garantizar, en función de las características y del objeto del contrato de que se trate, y para establecer el límite mínimo que esas ofertas deben respetar desde un punto de vista técnico.

El apartado 2 de este artículo 145 prevé que, entre los criterios cualitativos se puedan incluir aspectos sociales, vinculados al objeto del contrato, que pueden ser, entre otros, de calidad -incluidas las características funcionales y las características sociales del contrato que se referirán, entre otras, a la formación y la protección de la salud y seguridad en el trabajo y la aplicación de criterios de responsabilidad social a la prestación contractual- y cualificación del personal adscrito al contrato, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución. Dichos criterios cualitativos deben ir acompañados de un criterio relacionado con los costes, que puede ser el precio.

Por su parte, el apartado 3 del aludido artículo 145 enumera los supuestos en los que siempre será preceptiva la aplicación de más de un criterio de adjudicación, entre los que se encuentra, en lo que aquí interesa, el de los contratos de servicios como el que nos ocupa: salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

Este mismo precepto determina, en su apartado 3.g), párrafo segundo, no obstante lo anterior, que:

«En los contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, y en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de

grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, o de servicios intensivos en mano de obra, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación. Igualmente, en el caso de los contratos de servicios de seguridad privada deberá aplicarse más de un criterio de adjudicación».

Por su parte, el apartado 4 en su párrafo segundo añade que:

«En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146».

Los apartados 5 y 6 determinan los requisitos que deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato:

- a) vinculación al objeto del contrato, de forma que se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en el proceso específico de prestación de servicios, con especial referencia a su forma de prestación.
- b) formulación objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y sin otorgar 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.

Por último, el apartado 7 de este artículo 145 regula la posibilidad de que se establezcan mejoras como criterio de adjudicación, en los términos siguientes:



«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».

La Disposición Adicional 48ª se refiere a los servicios sociales, sanitarios o educativos incluidos en los códigos CPV que enumera el Anexo IV bajo los códigos CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, desde 85000000-9 hasta 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 y 98133110-8.

Los servicios objeto del contrato licitado se clasifican en los códigos 85000000 - Servicios de salud y asistencia social, 85300000 - Servicios de asistencia social y servicios conexos y 85312000 - Servicios de asistencia social sin alojamiento. Estos códigos están comprendidos en el tramo de códigos del 85000000-9 hasta el 85323000-9, por lo que con arreglo al artículo 145.3, g), párrafo segundo, es preceptivo establecer más de un criterio de adjudicación, aunque las prestaciones estén perfectamente definidas.

La Disposición adicional 47ª de la LCSP bajo el título “*Principios aplicables a los contratos de concesión de servicios del anexo IV y a los contratos de servicios de carácter social, sanitario o educativo del anexo IV*” establece que (destacado añadido):



«Sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de esta Ley y, entre otras, de las relativas al establecimiento de las prescripciones técnicas, de las condiciones mínimas de solvencia, de los criterios de adjudicación y de las condiciones especiales de ejecución, en los procedimientos de licitación de contratos de concesión de los servicios que figuran en el anexo IV y de contratos de carácter social, sanitario o educativo también del anexo IV, los órganos de contratación velarán en todas sus fases por la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios; las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables; la implicación de los usuarios de los servicios; y la innovación en la prestación del servicio.»

De manera que, al establecer los criterios de adjudicación de los contratos a que se refiere la disposición adicional 48ª, el órgano de contratación podrá referirlos a aspectos tales como: la experiencia del personal adscrito al contrato en la prestación de servicios dirigidos a sectores especialmente desfavorecidos o en la prestación de servicios de similar naturaleza en los términos establecidos en el artículo 145; la reinversión de los beneficios obtenidos en la mejora de los servicios que presta; el establecimiento de mecanismos de participación de los usuarios y de información y orientación de los mismos. Tal es lo que acontece en el supuesto que nos ocupa.

En cuanto a su ponderación, el artículo 146 establece que: *«Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos»* y que: *«La elección de las fórmulas se tendrán que justificar en el expediente»* (apartado 2). También establece que: *«Salvo cuando se tome en consideración el precio exclusivamente, deberá precisarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada»* y que: *«Cuando, por razones objetivas debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, estos se enumerarán por orden decreciente de importancia»* (apartado 3).



Particularmente, cabe traer a colación la doctrina de este Tribunal (por ejemplo, en la Resolución nº 378/2019, con cita de la doctrina contenida en las Resoluciones nº 234 y nº 235, ambas de 2019, atendiendo a las disposiciones de la Directiva 2014/24/UE y de la LCSP, así como las más recientes nº 298/2021 y nº 480/2021, para resolver acerca de la admisibilidad de los criterios de adjudicación de carácter social.

A tal respecto, hemos de partir señalando que solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en los pliegos, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades.

Bajo tal premisa, las cualidades del personal empleado determinantes de la calidad en la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto, sí pueden emplearse como criterio de adjudicación, pero solo si ello es determinante para el nivel del rendimiento del contrato.

En efecto, nuestra Resolución nº 480/2021, ya indicaba que: *«si bien es cierto que el artículo 145.2 de la LCSP admite que el órgano de contratación establezca criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio de la oferta y que tales criterios cualitativos incluyan aspectos sociales, no es menos cierto que el mismo precepto exige que los criterios que se establezcan estén vinculados al objeto del contrato en la forma dispuesta en el apartado 6 de ese mismo artículo 145, conforme al cual: “(...) se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material».*

De acuerdo con el régimen jurídico aplicable y la doctrina que han sido expuestas, este Tribunal considera adecuadamente atendido el mandato contenido en el artículo 116.4 de la LCSP en la medida en que se encuentran debidamente justificados en el expediente de contratación, de un lado, la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato que se aprecia directa, clara y proporcional, en los términos que el mismo se define en las Cláusulas 1ª.1 del PCAP (*«Constituye el objeto de esta contratación la prestación de la atención domiciliaria mediante el Servicio de Ayuda a Domicilio a través del cuidado y actuaciones realizadas principalmente en el domicilio y en el entorno familiar de la persona 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 y, en su caso, unidad de convivencia, que presenten dificultades físicas, intelectuales, cognitivas, de salud mental o sociales, o se encuentren en situación de vulnerabilidad, todo ello de acuerdo con las determinaciones contenidas en el PCAP y en el PPT»*.) y 1ª.5 (*«Asimismo, es objeto de la presente contratación el fomento de la calidad social en la ejecución del servicio a contratar,...»*), así como de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

No se aprecia tampoco la alegada vulneración de los artículos 145 y 146 de la LCSP en cuanto a la formulación y ponderación de los criterios de adjudicación relacionados con la calidad y las mejoras que se denuncia en este recurso.

En efecto, constan en el expediente administrativo informes técnicos, de 23 y 30 de julio de 2021, en los que se motiva adecuadamente la elección de dichos criterios cualitativos de adjudicación evaluables mediante fórmula, su vinculación con el objeto del contrato, y las fórmulas empleadas para su determinación y ponderación.

Particularmente, el órgano de contratación en el extenso informe al recurso emitido en cumplimiento del artículo 56.2 de la LCSP hace suyos los razonamientos de dichos informes técnicos y argumenta con detalle en relación con la determinación y valoración de cada uno de los criterios cualitativos de adjudicación cuestionados en esta impugnación.

Por lo que respecta al criterio de calidad consistente en la adquisición de grúas, sillas de ruedas y de baño para ducha, se argumenta que:

«(...) En el presente caso, resulta de palmaria notoriedad que estando definido el objeto del contrato como “contratación de la prestación de la atención domiciliaria mediante el Servicio de Ayuda a Domicilio a través del cuidado y actuaciones realizadas principalmente en el domicilio y en el entorno familiar de la persona 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 y, en su caso, unidad de convivencia, que presenten dificultades físicas, intelectuales, cognitivas, de salud mental o sociales, o se encuentren en situación de vulnerabilidad, todo ello de acuerdo con las determinaciones contenidas en el PCAP y en el PPT”, la utilización de los medios técnicos que garanticen la dignidad del usuario forma parte de la prestación esencial del adjudicatario y por lo tanto, es una obligación directa derivada de las obligaciones que constituyen el objeto del citado contrato.

Por lo que, la adquisición de “grúas”, “sillas de ruedas”, y “sillas de ducha” y su utilización deriva directamente de la prestación del servicio cuya contratación se pretende, y, por tanto, el criterio de calidad establecido aporta un valor añadido que facilita la consecución de los objetivos que persigue esta contratación, entre los que se encuentra el “procurar un nivel de atenciones o cuidados personales, domésticos, sociales y técnicos, suficientes para proporcionar a los usuarios/as la posibilidad de permanecer en su medio habitual de convivencia”.

En consecuencia, no cabe duda de que las empresas licitadoras deben disponer de medios técnicos para la realización del servicio ya que su empleo, en el servicio a prestar con las características establecidas en la documentación técnica, forma parte del cumplimiento de las obligaciones inherentes al mismo en condiciones de normalidad y respecto a la dignidad de los usuarios/as. El valor añadido que aporta el criterio de calidad establecido es que la adquisición de estos medios técnicos se adapte concretamente a las necesidades de los usuarios/as que requieren de su utilización y que no sean medios “standard” que puedan no adaptarse a las necesidades a satisfacer, tal como se desprende del informe de la responsable del contrato de 14 de septiembre».

Con cita de nuestra Resolución nº 235/2019, de 8 de marzo, se añade sobre la formulación de este criterio cualitativo que:

«(...) Por tanto, un criterio de calidad cumple el requisito indicado si se refiere, bien directamente a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato (en este caso, el SAD) bien a través de los factores que intervienen en alguno de los procesos indicados de sus ciclos de vida, los del objeto del contrato en sentido estricto.

(...)En el presente supuesto, como la empresa adjudicataria debe disponer de los medios técnicos necesarios para movilizar a los usuarios/as el valor añadido que aportará, en su caso, el ofrecimiento de este criterio sirve a la finalidad de incrementar la protección de la seguridad y salud en el trabajo tanto para los usuarios/as como para los/as auxiliares del SAD, al tener que adaptarse los medios técnicos a adquirir a las necesidades físicas y a las características de la vivienda de los usuarios/as, lo que incidirán en aspectos ergonómicos presentes constantemente en el desempeño del puesto de trabajo, en una mayor y mejor eficiencia en la ejecución del servicio y en la rentabilización de la plantilla».

En relación con la evaluación mediante fórmula de este criterio de calidad, el órgano de contratación afirma en dicho informe lo siguiente:

«(...) tal como manifiesta la jefa del Negociado de Atención a la Dependencia y Discapacidad en su informe de 14 de septiembre de 2021, no procede la valoración subjetiva de este criterio en función de la “idoneidad del equipamiento” -a la que alude la recurrente- dado que tomando en consideración las necesidades que haya que satisfacer de cada usuario/a y las características de su vivienda será necesaria la adquisición de un medio técnico con unas características y precio distinto. Por tanto, no se considera conveniente técnicamente establecer modelos “standard” de los medios técnicos cuya adquisición puede proponerse ya que conviene a los intereses municipales disponer del coste total que, en su caso, se oferte a fin de adquirir los medios técnicos que respondan a las características físicas y de espacio de la vivienda en la que van a ser empleados, lo que imposibilita su determinación con carácter previo a la detección de las necesidades y características del usuario/a y su vivienda.

Además, según la técnico municipal la adquisición progresiva de este tipo de medios técnicos en función de las necesidades de los usuarios/as del servicio permitirá hacer uso de los medios técnicos más avanzados al efectuarse la compra en el momento en que surge la necesidad. Asimismo, evidencia que la personalización de las características de los medios técnicos a las necesidades de los usuarios/as puede incrementar su precio respecto de los modelos básicos o standard.

Ello no implica, como sugiere la recurrente, que no exista control sobre la propuesta ni que las ofertas que puedan presentarse sean de imposible cumplimiento por no existir dicho control ya que, como se ha explicado, la responsable del contrato considera viable y coherente adquirir tanto un reducido número de medios técnicos de coste más elevado como un mayor número de ellos de coste inferior, si con ello se agota el crédito ofertado para cada uno de ellos. De hecho, se considera técnicamente que el importe que se ofrezca se podrá consumir ya que para ello se podrá jugar con las prestaciones, calidad de los materiales, tecnología más innovadora/novedosa, así como con el espectro de personas a las que se les puede asignar la utilización de los mismos, lo que sin duda redundará en una mejor prestación del servicio.

Por ello la valoración de este criterio no está sujeta a un juicio técnico sobre la idoneidad de las ayudas técnicas a adquirir ni a concretar con mayor concreción sus características.

A diferencia de lo que argumenta la recurrente, los operadores económicos que concurren a esta licitación en el momento de formular sus proposiciones saben que sus ofertas van a ser valoradas en base a su coste de ejecución y, por tanto, no se produce un desconocimiento sobre si “van a ser valoradas y aceptadas las inversiones propuestas, o si la Administración impondrá un límite en función del alcance y contenido del servicio.

(...)

Pese a que la recurrente considera que dicho criterio de valoración debe ser considerado “mejora” de carácter gratuito para el órgano de contratación y que debe definirse su alcance en lo relativo a su limitación y acotación, cabe manifestar que la responsable del contrato consideró debidamente dicho criterio como “de calidad”, incardinándolo por tanto dentro



del artículo 145.2.1º de la LCSP, pues resulta palmario que su ofrecimiento redundará en una mayor calidad del servicio al aportar valor añadido a las características funcionales.

De hecho, la utilización de “ayudas técnicas” para la movilización de los usuarios/as se contempla en el PPT, por lo que está vinculado con el objeto del contrato y su empleo se refiere e integra en las prestaciones incluidas. Como se ha justificado anteriormente, la movilización de los usuarios/as no solo se requiere para la ejecución del SAD personal y el Preventivo-sanitario sino que está implícita en la realización del resto de tipos de SAD definidos en la cláusula III del PPT, siempre que los usuarios/as así lo requieran.

Por tanto, dado que disponer de este tipo de ayudas o medios técnicos está incluida y forma parte indisoluble de la prestación del servicio definido por el Ayuntamiento ya que - en caso contrario y para determinados supuestos- no sería posible el apoyo y/o ayuda a la movilización del usuario/a del servicio en su vivienda ni la realización de servicios de acompañamiento y que el objeto del contrato es prestación de atención domiciliaria a través del cuidado y actuaciones realizadas principalmente en el domicilio y en el entorno familiar de la persona con la finalidad de atender las necesidades de la vida diaria y de prestar apoyo personal de carácter polivalente y preventivo a las personas que no pueden realizar por sí mismos tareas cotidianas de la vida diaria, vaciándose de contenido las obligaciones derivadas para la adjudicataria, no estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP al recaer sobre características intrínsecas a la propia prestación del servicio.

En este sentido, cabe citar más extensamente a lo que hace la recurrente, la Resolución nº 38/2019, de 24 de enero, del TACRC.

(...)

En el mismo sentido se pronuncia la Resolución nº 20/2019, de 11 de enero de 2019, del TACRC en la que se desestima el recurso interpuesto con los pliegos de la contratación del “Refuerzo del servicio de Ayuda a Domicilio” en el que se recurre, entre otros, el establecimiento de un subcriterio de “Bolsa de horas” en el que no se contempla un número máximo de horas valorables, la fórmula para la asignación de la puntuación es una regla de tres y en la que, por tanto, su valoración depende únicamente de la oferta no sujeta a

límites del licitador que esté dispuesto a ofrecer el mayor número de horas adicionales gratuitas. El Tribunal fundamenta su desestimación en que no considera aplicable el requisito que exige el artículo 145.7 de la LCSP relativo al establecimiento de “límites” pese a que considera que se trata de una mejora.

Por tanto, si tenemos en cuenta que los Tribunales consideran que para ciertas mejoras no procede el establecimiento de límites, con mayor motivo procede reconocer la improcedencia de su establecimiento respecto a criterios configurados como de calidad para los que la LCSP no exige la concreción de límites.

Es por ello que no se produce el incumplimiento del grado de concreción de este criterio de adjudicación, cuyo ofrecimiento es potestativo para las empresas licitadoras y no una “exigencia” impuesta en el PCAP, tal como refiere la entidad recurrente».

Como justificación de la fórmula propuesta en los pliegos para la valoración de este criterio de adjudicación, se afirma que:

“(…) La fórmula matemática propuesta en el PCAP es una simple regla de tres, por lo que es inteligible y respeta los principios de proporcionalidad y reparto equitativo de las puntuaciones al conceder mayor puntuación a la oferta que ofrezca un crédito más elevado.

Por tanto, respecto a la consideración de la recurrente de que en caso de que se valore como “criterio” debería disponer de una fórmula de cálculo que permitiera conocer a las empresas licitadoras la puntuación que pudiera alcanzar, se realizan las siguientes consideraciones:

a) corresponde a los licitadores efectuar el estudio de sus ofertas y elegir los criterios de adjudicación del contrato que ofertan.

La determinación de franjas de costes con puntuaciones concretas condiciona a las empresas a ofrecer, para obtener puntuación en este criterio, importes que podrían no ajustarse exactamente a sus estudios de costes efectuados en base a sus propias características, por lo que la aplicación de dicha fórmula favorece la competencia.

b) la LCSP prevé la determinación de fórmulas para determinar la valoración de los criterios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145.2.

Por tanto, no exige que se determinen puntuaciones concretas en función del coste ofertado a destinar a efectuar dichas adquisiciones. De hecho, ello permitirá otorgar la mayor puntuación a la oferta que mayor coste oferte y ello no impide, como alega la recurrente, realizar un análisis comparativo de las ofertas con pleno respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia y proporcionalidad establecidos en los artículos 1 y 132 de la LCSP.

De hecho la recurrente omite expresamente en su cita de la Resolución n.º 1160/2015, de 18 de diciembre de 2015, del TACRC que contiene su doctrina relativa a la determinación de los criterios de valoración, el punto b) que dice textualmente:

“b) En cuanto a la forma de lograr el nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas (resolución n.º 923/2014)”.

Además, en cumplimiento del apartado f) de dicha doctrina, al tratarse de un criterio evaluable mediante fórmula, la misma se describe claramente tanto mediante la fórmula matemática como con una descripción lingüística clara, que tiene como objetivo determinar la oferta económicamente más ventajosa, permitiendo la ordenación decreciente de las ofertas de forma proporcional.

a) como se ha comentado, la LCSP no exige la determinación de límites para los criterios relacionados con la calidad.

De hecho, las resoluciones de los Tribunales Administrativos a las que alude genéricamente la entidad recurrente se refieren a la determinación de límites en las



fórmulas de cálculo establecidas para la determinación del precio del contrato, no para la valoración de la puntuación de los criterios de calidad.

En caso de que la puntuación de este criterio no hubiera sido por un coste total en euros sino otorgando una puntuación concreta por número de medios técnicos ofertados, dicha formulación habría establecido un límite pero ello no hubiera evitado que el ofrecimiento del criterio no supusiera un coste de ejecución. Además, dicha forma de valoración impediría alcanzar el objetivo establecido técnicamente con este criterio que no es el de disponer de un número concreto de medios técnicos sino el de poder adquirir aquéllos que satisfagan las necesidades de los usuarios/as que necesiten su empleo con las características necesarias y con la tecnología más avanzada de que se disponga en el momento de su adquisición.

(...)

Por otro lado, de la redacción del criterio se desprende que la determinación del tipo de requisitos específicos a tener en cuenta en la compra de estos productos, características técnicas, calidad y modelos, se determinará una vez comience la empresa a prestar el servicio y que las mismas se determinará en función de las necesidades de las personas usuarias. Por tanto, se concreta la finalidad que persigue el establecimiento de este criterio de esta forma, adquirir los medios técnicos con las características necesarias para dar satisfacción a las necesidades de cada usuario/a que deberá emplearlos.

Además, la valoración objetiva del criterio no hace imprescindible efectuar mayor concreción de los medios técnicos a adquirir ya que variará en función de las necesidades de cada usuario/a y en todo caso, permitirá un control de su ejecución con la acreditación de las compras efectuadas.

En ningún caso, la determinación de los criterios de adjudicación supone su "exigencia" sino todo lo contrario lo que pretende el órgano de contratación es elegir la mejor oferta en base a la relación calidad-precio sin que ello implique la obligatoriedad de su ofrecimiento.

Este criterio de adjudicación permite la comparación de ofertas que favorezca o posibilite la economía de escala, a fin de conseguir la oferta económicamente más ventajosa,



respetando en todo caso el principio de igualdad de trato y en su definición se han concretado tanto el criterio de valoración como su fórmula de ponderación».

Por lo que se refiere al criterio de calidad consistente en la ejecución de un Plan de Formación y Reciclaje para los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato, el órgano de contratación razona que:

«La cualificación de los trabajadores/as adscritos a la prestación del SAD es inherente a la ejecución del servicio, por lo que la mejora de la calidad de la formación prevista en el convenio colectivo de aplicación mediante su concreción en un Plan de Formación y Reciclaje de ejecución continua a lo largo de toda la vigencia del contrato, integrado por las acciones anuales desglosadas por categorías profesionales y que tengan coherencia evolutiva -a fin de evidenciar su avance y progresión-, sin duda aporta calidad al servicio a prestar y ello afecta de manera significativa a su mejor ejecución.

De conformidad con el artículo 145.6 de la LCSP, este criterio está vinculado al objeto del contrato al referirse a prestaciones que deben realizarse en virtud del mismo dado que la ejecución de acciones anuales de formación y reciclaje dirigidas a la totalidad de trabajadores/as adscritos a su ejecución desarrollará sus capacidades y competencias, con el objeto de garantizar y mejorar la adecuada calidad del servicio al servir a la finalidad de proporcionar una formación continua durante la ejecución del contrato a las diferentes categorías de profesionales.

La cláusula 20ª.30 del PCAP determina entre las obligaciones del contratista la de cumplir bajo su exclusiva responsabilidad los convenios colectivos vigentes que sean de aplicación, que en este caso es el convenio colectivo para las empresas que tengan adjudicada mediante contrato con alguna administración pública, la gestión de residencias de tercera edad, servicios de atención a personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, centro de día, Centro Mujer 24 Horas, centros de acogida y servicio de ayuda a domicilio de titularidad pública y gestión privada en la Comunitat Valenciana, que prevé la realización de cursos de perfeccionamiento profesional organizados por la empresa u otros organismos. Por ello, el informe técnico-económico de costes del servicio incluye como coste indirecto (definidos como “conjunto de costes relacionados con la



prestación efectiva del servicio individualizado -excluidos los costes indirectos- y que son necesarios para la buena ejecución del trabajo y que no son repercutibles en una única actuación, sino al conjunto de ellas”) la formación del personal con un coste estimado de 8.400 euros/año.

No obstante, dicha formación no se prevé que sea continua ni progresiva en el tiempo en cuanto a sus contenidos por lo que el criterio de valoración propuesto tiene como finalidad valorar la ejecución de un Plan de Formación y Reciclaje a ejecutar durante la vigencia del contrato que, de conformidad con la redacción del criterio, tenga “una coherencia evolutiva que evidencie su avance y progresión”.

(...)

De hecho, el criterio de calidad establecido concreta la temática de la formación a impartir al prever que las acciones propuestas estén relacionadas con la población a la que se dirige el servicio, tales como: envejecimiento, cuidados básicos de atención, primeros auxilios, duelo, manejo y utilización de EPIs, actuaciones en situaciones de acoso sexual y/o situaciones de riesgo, movilizaciones, utilización de ayudas técnicas, u otras temáticas que se consideren de interés.

Por tanto, en la línea de la Resolución n.º 38/2019, de 24 de enero, del TACRC no nos encontramos ante una mejora al no tratarse de una prestación adicional contenida en el estudio económico que sustenta la contratación a realizar y, al igual que en el anterior criterio de adjudicación objeto de denuncia, se trata de un criterio de calidad para el que la LCSP no exige la concreción de límites.

Al igual que en el resto de criterios de calidad denunciados, no se produce el incumplimiento del grado de concreción de este criterio de adjudicación, cuyo ofrecimiento es potestativo para las empresas licitadoras y no una “exigencia” impuesta en el PCAP, tal como refiere la entidad recurrente».

Sobre la ponderación de este criterio de adjudicación, además de reiterar los razonamientos hechos en relación con el criterio anteriormente examinado al tratarse de la misma fórmula matemática, se añade que:



«Según la cláusula 10 del PCAP, nos encontramos ante un criterio de calidad valorable objetivamente “en función de su coste de ejecución”

(...)

Por tanto, no hay valoración subjetiva alguna pese a la exigencia de presentación junto al compromiso de ejecución de un Plan de Formación y Reciclaje, de una propuesta técnica con indicación concreta de las acciones formativas previstas, descripción de las mismas, calendario de ejecución y evaluación y otros aspectos que se quieran exponer

La exigencia de presentación de dicha propuesta técnica se sustenta en la necesidad de que el Plan de Formación y Reciclaje tenga reflejo en un documento que sustente su coste de ejecución, que es el que va a condicionar la puntuación de este criterio, en el que se evidencie que la misma es continua y progresiva y además, para posibilitar el control de su ejecución.

Al haberse establecido para la valoración de este criterio automático de adjudicación una fórmula, no cabe discrecionalidad alguna por parte de la Administración, ni técnica ni de ninguna otra clase, debiendo limitarse a aplicar los criterios automáticos sin ningún margen de apreciación técnica o juicio de valor».

En relación con el criterio de calidad consistente en la realización de una actividad de interés social para promover la inclusión social de los usuarios del servicio para contribuir a mejorar su integración en el medio habitual de vida y reducir el riesgo de aislamiento, en el informe al recurso el órgano de contratación afirma que:

«La cláusula 1ª.5 del PCAP establece como objeto de la presente contratación el fomento de la calidad social en la ejecución del servicio a contratar. Por ello, a fin de impulsar la responsabilidad social de la empresa adjudicataria, se ha incorporado como criterio de adjudicación la realización de una actividad de interés social para promover la inclusión social de los usuarios/as del servicio contribuyendo así a mejorar su integración en el medio habitual de vida y reducir el riesgo de aislamiento.

(...)



Pese a que este tipo de necesidades se satisface mediante la concesión de un SAD Psicosocial-comunitario, la técnico municipal considera que el enfoque de las actividades que se suelen ejecutar en este tipo de SAD se realizan normalmente desde un prisma meramente individual, es decir, no trascienden de la esfera individual, por lo que el valor añadido que aporta la realización de la actividad que en su caso pueden proponer los licitadores debe trascender de dicho enfoque para proyectarse en la comunidad y en la sociedad, por lo que se debe plantear desde un enfoque comunitario y grupal (“tejiendo redes de apoyo con otras personas, asociaciones, creando grupos de autoayuda, promoviendo relaciones intergeneracionales, etc), lo que le aporta un valor añadido al servicio al poner en relación al usuario/a con otras personas.

Al igual que en el resto de criterios de calidad denunciados se considera que la realización de una actividad tendente a paliar las situaciones de soledad y reducir el riesgo de aislamiento de los usuarios/as, aporta un valor añadido a la integración de los usuarios/as en el medio habitual de vida, desde la perspectiva comunitaria y ahonda en la intensidad del servicio a contratar al poner en relación al usuario/a con otras personas que se encuentran fuera de su entorno relacional habitual. Por tanto, aporta un valor añadido a las actividades y/o tareas incluidas en el SAD Psicosocial-comunitario».

En relación con la valoración de este criterio de adjudicación, además de reiterar los razonamientos hechos en relación con los dos criterios analizados al tratarse de la misma fórmula matemática, se añade que:

«Se trata de un criterio de calidad valorable objetivamente en función de su coste de ejecución.

(...)

Al igual que en el anterior criterio, la memoria en la que se describa esta actividad permitirá conocer la actividad a ejecutar, el interés social de la misma, objetivos, calendarización, participación prevista, medios materiales y humanos necesarios, desglose de coste e instrumentos de evaluación. La exigencia de presentación de dicha memoria se sustenta en la necesidad de que la misma tenga reflejo en un documento que sustente su coste de ejecución y posibilite el control de su ejecución.



Por tanto, no hay valoración subjetiva alguna pese a la exigencia de presentación junto al compromiso de ejecución de una memoria descriptiva de la misma, el interés social que persigue, objetivos, calendarización, participación prevista, medios materiales y humanos, desglose de coste e instrumentos de evaluación.

Al haberse establecido para la valoración de este criterio automático de adjudicación una fórmula, no cabe discrecionalidad alguna por parte de la Administración, ni técnica ni de ninguna otra clase, debiendo limitarse a aplicar los criterios automáticos sin ningún margen de apreciación técnica o juicio de valor.

Como en el resto de criterios y en cumplimiento de la doctrina sentada por el TACRC, al tratarse de un criterio evaluable mediante fórmula, la misma se describe claramente tanto mediante la fórmula matemática como con una descripción lingüística clara, que tiene como objetivo determinar la oferta económicamente más ventajosa, permitiendo la ordenación decreciente de las ofertas de forma proporcional, sin que se exija la determinación de un límite».

Finalmente, en relación con la denuncia relativa a la formulación de las mejoras previstas en la Cláusula B.3 del PCAP por entender la recurrente que resultaría necesario contemplar un límite para cada uno de los dos criterios, comparte este Tribunal lo razonado por el órgano de contratación en su informe al recurso sobre esta alegación, indicando que:

«La LCSP no imposibilita la determinación de límites globales a las mejoras que se proponen y técnicamente no se ha considerado conveniente la concreción independiente del mismo para cada una de las mejoras, tal como justifica la jefa del Negociado de Atención a la Dependencia y Discapacidad de 14 de septiembre de 2021. En este caso, son 2 las mejoras propuestas y el establecimiento de dicho límite global está justificado si tenemos en cuenta que la puntuación que se les otorga es prácticamente idéntica (entre ellas solo hay una diferencia de 1 punto) y la identidad de las fórmulas establecidas para su puntuación, de cuya aplicación resulta una distribución proporcional de la misma.

Además, se evidencia que en el recurso presentado, la entidad recurrente confunde el porcentaje establecido como límite con la oferta que potestativamente pueden realizar los licitadores».

En definitiva, este Tribunal considera plenamente acertadas las conclusiones realizadas por el órgano de contratación en el tan citado informe, conforme a las que:

«1.- Los criterios de calidad y las mejoras establecidas están vinculadas al objeto del contrato ya que:

a) la adquisición de grúas, sillas de ruedas y de baño implican una adscripción de medios materiales de mayor calidad al adaptarse su adquisición a las necesidades concretas de los usuarios/as del servicio, adaptándose en mayor medida a lo dispuesto en las cláusulas III y IV del PPT;

b) la realización del Plan de Formación y Reciclaje implicará una mayor capacitación del personal adscrito a la ejecución del contrato al tratarse de una formación continua que asegure la progresión de sus contenidos, lo que redundará en una mayor calidad a la formación a impartir de forma inherente a la prestación del servicio dando así cumplimiento a lo dispuesto en la cláusula 20ª.30 del PCAP.

c) la realización de la actividad tendente a paliar las situaciones de soledad y reducir el riesgo de aislamiento de los usuarios/as, mejorando su integración en el medio habitual de vida, aporta calidad a las actividades incluidas en el SAD Psicosocial-comunitario descritas en la cláusula III del PPT al abordarla desde una perspectiva comunitaria y grupal que promueva la relación de los usuarios/asa con personas que no forman parte de su entorno relacional habitual.

2.Dichos criterios de calidad no son mejoras dado que su ejecución aporta valor añadido a prestaciones incluidas en la ejecución del contrato, recogidas en el PPT y en el estudio económico que sustenta la contratación, lo que las diferencia de las mejoras son prestaciones adicionales y complementarias al SAD, tales como los servicios complementarios definidos como tales en la presente contratación.

No se han concretado límites para los criterios de calidad, al no resultarles de aplicación la exigencia del artículo 145.7 de la LCSP relativa al establecimiento de “límites”.

Los criterios que exigen la presentación de documentación que los sustente, requieren de la misma a fin de que se concreten los extremos exigidos y facilitar el control de su ejecución, pero ello no desvirtúa que su valoración se haya definido técnicamente como objetiva.

3.Los criterios de calidad denunciados se han descrito y configurado de forma completamente objetiva, con una puntuación máxima, detalle de cómo obtenerla, forma de expresión de las ofertas y fórmulas para su cálculo con la finalidad de facilitar la formulación de las ofertas por parte de los licitadores. La LCSP no exige la concreción de límites en dichos criterios ni en las fórmulas de cálculo de las puntuaciones que puedan corresponder.

4.Las fórmulas matemáticas establecidas para la valoración de los criterios de calidad están determinadas, son precisas y su aplicación está descrita en el PCAP por lo que permiten a los licitadores conocer cuáles son las reglas precisas de valoración de sus ofertas, al tratarse de criterios objetivos que se valoran mediante su aplicación, sin que puedan producirse arbitrariedades.

La determinación y definición de estos criterios en el PCAP se considera que tiene un contenido exclusivamente técnico, cualitativo y de eficacia que en este caso se ha de evaluar mediante cifras a través de la mera aplicación de fórmulas establecidas.

(...)

6.Nada impide establecer un límite global para las mejoras propuestas cuando, como en el presente caso, únicamente son 2 las mejoras definidas, con una escasa diferencia de puntuación entre ellas (1 punto) y en las que el cálculo de la puntuación que corresponda se aplicará la misma fórmula matemática».

Tales razonamientos conducen a la desestimación íntegra de este recurso por no incurrir la cláusula 10 del PCAP en infracción invalidante en cuanto que los criterios de adjudicación aquí cuestionados se contemplan en una contratación de servicios sociales y sanitarios del Anexo IV de la LCSP y cumplen las exigencias legales contempladas en los artículos 145 y 146 de este texto legal por guardar una vinculación directa con el objeto del contrato, estar formulados de manera objetiva y con el grado de concreción exigible, con



pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad y permitir garantizar la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva, no compartiendo en suma este Tribunal las alegaciones formuladas por la recurrente frente a tales criterios, los cuales se encuentran amparados en la discrecionalidad técnica de la que goza el órgano de contratación en la búsqueda de la mejor oferta calidad-precio.

Conviene recordar así, por último, que esta discrecionalidad técnica reconocida en favor del órgano de contratación viene siendo reiterada por este Tribunal. Al efecto puede citarse la Resolución nº 263/2019, de 25 de marzo del mismo año, y las que en ella se citan:

«El artículo 1.1 de la LCSP establece, en similares términos al artículo 1 del derogado TRLCSP, que “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

Es por ello que continúa siendo totalmente válido el criterio seguido por este Tribunal en la Resolución 220/2017, de 24 de febrero, que con cita a la Resolución 250/2015, de 23 de marzo, y, la Resolución 756/2014, afirma que “pues bien, debe tenerse presente (...) lo dispuesto en los artículos 86 y 117.2 del TRLCSP, con arreglo a los cuales el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración



del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 756/2014, de 15 de octubre)”».

Idénticas consideraciones debemos hacer con relación a las mejoras previstas en la cláusula B3 del PCAP, por cuanto se establece un límite conjunto (15% del presupuesto máximo para los tres años de ejecución IVA excluido), lo cual parece razonable, dado que la puntuación que podía otorgar es similar (8 y 7 puntos). Mejoras que por otra parte están claramente definidas, se valoran mediante fórmulas y constituyen claras prestaciones adicionales al contrato.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. F.J.S.H., en representación de la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO, contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana, para la contratación del “*Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Castelló de la Plana*”, expediente 39169/2019.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 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 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.