



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1573/2024 C.A. Cantabria 56/2024

Resolución nº 94/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 23 de enero de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.V.P., en representación de AESTE (ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA), contra los pliegos del procedimiento "*Contrato de servicios para la gestión del centro de día para personas mayores en situación de dependencia de General Dávila en Santander*", con expediente CA-ICASS/2024/0026, convocado por el Instituto Cántabro de Servicios Sociales, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 29 de octubre de 2024 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 29 de octubre de 2024, anuncio de la licitación del contrato de "*Servicios para la gestión del centro de día para personas mayores en situación de dependencia del General Dávila en Santander*" convocado por el Instituto Cántabro de Servicios Sociales.

Se trata de la licitación de un contrato de servicios con un valor estimado de 2.204.571,92 euros por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, sujeto a regulación armonizada, y un plazo de ejecución de tres años y una posible prórroga de dos años.

Los criterios de adjudicación son exclusivamente aquellos criterios sujetos a la aplicación mediante fórmulas, hasta 100 puntos y estipulados en el apartado 0 del Cuadro de características del modo siguiente:

"1.- Precio plaza/día (máximo 43,27 € sin IVA)"



La oferta de menor cuantía se puntuará con 60 puntos. La puntuación de las demás ofertas se asignará proporcionalmente conforme a la siguiente fórmula:

$$P = (O_{mc} / O_j) \times 60$$

P= puntos obtenidos

O_{mc}= menor precio de entre los ofertados por los licitadores.

O_j= precio ofertado por el licitador.

2.- Precio en concepto de reserva de plaza

El precio plaza/día en concepto de reserva de plaza, entendiendo como tal la ausencia del usuario por vacaciones u hospitalización, será como máximo del 75% del precio/plaza/día ofertado.

La oferta que establezca en concepto de reserva de plaza cero euros se valorará con 10 puntos.

La oferta que establezca un precio de reserva de plaza se valorará con 0 puntos.

El precio plaza/día de la plaza no ocupada será, en todo caso, de cero euros.

3.- Precio día del transporte de usuarios (máximo 15,00 €/día sin IVA)

La oferta de menor cuantía se puntuará con 14 puntos y las demás ofertas se puntuarán proporcionalmente, conforme a la siguiente fórmula:

$$P = (O_{mc} / O_j) \times 14$$

P= puntos obtenidos

O_{mc}= menor precio de entre los ofertados por los licitadores.

O_j= precio ofertado por el licitador.



4.- Ampliación del horario de prestación del servicio

El mayor incremento en número de horas diarias sobre el mínimo exigido (8 horas), computándose únicamente por fracciones de 30 minutos diarios, con una ampliación mínima de 1 hora y máxima de 3 horas diarias.

En todo caso, el horario, incluyendo ampliaciones, tendrá que estar comprendido entre las 8:00 y las 19:00 horas.

5.- Mejoras sobre los mínimos requeridos en cuanto al número de profesionales

El mayor incremento de personal computado en nº de horas a la semana, que no esté aparejado a la ampliación de horario de prestación del servicio del apartado 2, siempre que la oferta de incremento por profesional sea igual o superior a 2 horas semanales, se puntuará conforme al siguiente desglose:

- *Al mayor nº de horas ofertadas de personal técnico de atención directa: 3 puntos. Al resto de ofertas se les otorgará la puntuación proporcional.*
- *Al mayor nº de horas ofertadas de personal universitario de atención directa: 3 puntos. Al resto de ofertas se les otorgará la puntuación proporcional”.*

Segundo. Con fecha 18 de noviembre de 2024 se presenta por la asociación indicada en el encabezamiento escrito de recurso ante este Tribunal, contra los pliegos que han de regir la contratación.

El recurrente alega que el punto 5º de la cláusula O (“*Mejoras sobre los mínimos requeridos en cuanto al número de profesionales*”), que introduce un criterio que, aun no siendo denominado mejora, se pretende esta, no está debidamente tipificada. Afirma que, aunque se determina la forma de valoración mediante una fórmula de proporcionalidad, no se establece un límite máximo o mínimo que sea adecuado y acorde al objeto del contrato y que permita conocer de manera previa a las empresas cual será la formula real que se tendrá en cuenta, no pudiéndose, por tanto, preparar la oferta en base a unos criterios

objetivos que no admitan discrecionalidad posterior tal y como se hace en el resto de los apartados.

Considera que los criterios deben ser suficientemente transparentes tanto en su finalidad y vinculación con el objeto del contrato, como con la fórmula de puntuación que debe ser previamente conocida por los licitadores, no siendo suficiente la simple determinación de la puntuación a otorgar, puesto que es necesario que los distintos coeficientes de ponderación se establezcan de forma clara en el pliego.

Indica que en los restantes criterios del pliego que utilizan este tipo de valoración se puede observar, que sí se hace referencia a unos máximos valorables, o al menos, una horquilla de puntuación. Entiende que se vulnera lo exigido en el artículo 145.7 de la LCSP.

Finalmente solicita la estimación del recurso y así como la suspensión cautelar del procedimiento de licitación.

Tercero. 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 aquél, de fecha de 4 de diciembre de 2024.

Con relación a los aspectos a los que se refiere el recurso, se informa lo siguiente:

1º.- Menciona y reproduce la cláusula correspondiente del Pliego de Prescripciones Técnicas, en la cual se establecen los requerimientos mínimos en materia de personal:

“El centro deberá contar con un mínimo de profesionales y horas de dedicación a las personas usuarias, en proporción al número de plazas ocupadas en cada momento, y a las horas de prestación del servicio, garantizándose en todo momento la presencia continuada del personal y la adecuada atención a los usuarios”.

Con respecto a lo que implica en relación específica al número de horas, el pliego determina que:



“a) Una persona que ejerza las tareas de dirección del Centro, que podrá ser un miembro del equipo de atención directa, que dedicará a las mismas al menos un cuarto de la jornada.

b) Personal de atención directa:

- 30.3 horas/día de personal técnico, que deberán ser prestadas por profesionales que posean las titulaciones

- 45 horas de lunes a viernes de personal con titulación universitaria en medicina, enfermería, fisioterapia....

En todo caso, para el cómputo de horas de asistencia exigidas a los profesionales de este apartado, así como en lo referente a las titulaciones de éstos, se estará a lo dispuesto en la Orden EPS/6/2021, de 27 de agosto, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los centros de Servicios Sociales especializados y los requisitos de acreditación de los centros de atención a la dependencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria, o a cualquiera que la sustituya.

c) Personal de atención indirecta: para realizar las tareas de cocina, limpieza, lavandería, mantenimiento, administración y recepción, mínimo 21 horas/semana”.

El órgano de contratación considera que la mejora que se valora está vinculada al objeto del contrato (en tanto en cuanto en contratos de esta naturaleza el gasto de personal representa un 80% del gasto total) y su oferta por parte de los licitadores podría mejorar la prestación por encima de lo previsto en la normativa de referencia. Sostiene además que la valoración es proporcionada al tratarse de un 6 por ciento de la puntuación total.

2º.- Con respecto a la puntuación, indica que efectivamente el Pliego no establece una fórmula matemática, pero de su redacción no puede inferirse otra conclusión que la conocida como regla de tres simple. Aquella entidad que ofrezca un mayor número de horas se le asignará la máxima puntuación, los tres puntos, y el resto obtendrá una puntuación proporcional, evidentemente comparada con las horas de la entidad que más haya ofrecido.



Cuarto. En fecha de 28 de noviembre de 2024, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resuelve la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, 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.

Quinto. El 3 de diciembre 2024 se dio traslado del recurso al resto de licitadores para la presentación de alegaciones, sin que hayan evacuado el trámite.

Sexto. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se Aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso a tenor de lo establecido en el artículo 46.2 de la vigente LCSP, y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, publicado por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de 31 de octubre de 2024 (B.O.E. de 7 de noviembre de 2024).

Segundo. El objeto del recurso lo constituyen los Pliegos de un contrato de servicios que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.2.a) de la LCSP, siempre que se trate de contratos de los comprendidos en el apartado 1 de este precepto. En concreto, el artículo 44.1 a) se refiere expresamente



a los contratos de servicios cuyo valor estimado sea superior a cien mil euros, requisito que en este caso concurre.

Tercero. El recurso especial en materia de contratación se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50 LCSP en su apartado 1.b), a cuyo tenor:

“1. 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”.

Es por lo que, habiéndose publicado el 29 de octubre de 2024 y presentado el recurso el día 18 de noviembre, se interpone en el plazo legalmente establecido.

Cuarto. Con respecto a la legitimación, hay que mencionar que el artículo 48 de la LCSP establece: *“podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso... En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.*

Dicha norma remite a la doctrina jurisprudencial del concepto interés legítimo en el ámbito administrativo. El interés legítimo 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.

La recurrente es la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA (AESTE), representante de sus asociados, potenciales licitadores cuyos intereses legítimos resultarían afectados por lo dispuesto en los pliegos. AESTE es una organización empresarial de carácter sectorial que abarca todo el territorio español, sin



ánimo de lucro y que coordina, representa y defiende los intereses empresariales y sociales comunes a los servicios y residencias para los mayores.

Atendiendo al objeto del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP y siguiendo el criterio de este Tribunal, en anteriores resoluciones respecto a la legitimación de AESTE, (entre otras en la Resolución 659/2023, de 25 de mayo) se admite su legitimación para interponer este recurso especial.

Quinto. Delimitado el objeto controvertido, esto es determinar la conformidad o no a derecho de los criterios de adjudicación y su acreditación fijados en los pliegos, dispone el artículo 145.5 de la LCSP, sobre los criterios de adjudicación, lo siguiente:

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

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

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

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.

En nuestra reciente Resolución 1584/2024, de 12 de diciembre, que, a su vez, se remite a la Resolución 676/2024 de 30 de mayo, se recuerda que *“La doctrina general de este Tribunal sobre la fijación de los criterios de adjudicación es que se trata de una cuestión*



sometida a la discrecionalidad técnica que ostentan los órganos de contratación. Así se razonaba en la resolución 805/2020, de 10 de julio:

“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 del 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. ‘Si bien reconocíamos también la necesidad de que ‘el órgano de contratación justifique de forma objetiva y razonable la idoneidad de las especificaciones para cubrir las necesidades objeto del contrato y su necesidad’. A la vista de lo anterior, gozando el órgano administrativo de discrecionalidad técnica para elegir los criterios que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer, nuestra competencia sólo nos permite anular los criterios valorativos ligados a las especificaciones técnicas definitorias del objeto a suministrar si se incurre en infracción de ordenamiento jurídico, o en patente error o desviación de poder, de modo que dichas características resulten patentemente inidóneas –no relacionadas con el objeto del contrato-o irrazonables y desproporcionadas”.

A continuación, y en relación con las mejoras, el artículo 145. 7 de la LCSP establece que: *“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”.*

La reciente Resolución 331/2024 de 7 de marzo recordaba la doctrina de este Tribunal en relación con las prestaciones que han de considerarse como mejoras, diciendo:

“La expresión “prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto” se puede entender de dos maneras distintas: - Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o - Solamente aquellas prestaciones adicionales no “definidas” en los pliegos.

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es



evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que “mejoren” las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones “adicionales y distintas” a las definidas en el proyecto”.

Sentado lo anterior, y en el caso concreto, entendemos por mejora, la ponderación o valoración, como criterio de adjudicación, del ofrecimiento de un componente prestacional predeterminado que no resulta exigible con arreglo a las prescripciones técnicas que imperativamente deben ser objeto de cumplimiento. Procede advertir que el criterio mencionado no tiene la consideración propiamente dicha mejora, por no tratarse de una prestación distinta a las definidas en los pliegos, por lo que no resulta de aplicación el artículo 145.7 LCSP.

Sobre los límites a establecer en la definición de los criterios de valoración, en la Resolución 165/2022, de 3 de febrero entre otras, sentamos que la fijación de límites en principio no resulta legalmente exigible, aunque sí aconsejable.

El tenor de la cláusula discutida es el siguiente:

“O. Criterios de adjudicación

5.- Mejoras sobre los mínimos requeridos en cuanto al número de profesionales

El mayor incremento de personal computado en nº de horas a la semana, que no esté aparejado a la ampliación de horario de prestación del servicio del apartado 2, siempre que la oferta de incremento por profesional sea igual o superior a 2 horas semanales, se puntuará conforme al siguiente desglose:

☐ *Al mayor nº de horas ofertadas de personal técnico de atención directa: 3 puntos. Al resto de ofertas se les otorgará la puntuación proporcional.*

☐ *Al mayor nº de horas ofertadas de personal universitario de atención directa: 3 puntos. Al resto de ofertas se les otorgará la puntuación proporcional”.*

El recurrente afirma que en el resto de los criterios sí se hace referencia a unos máximos valorables y horquillas, lo que no acontece para el criterio controvertido.

Sin embargo, hay que considerar que en los otros criterios de adjudicación, que se refieren al precio, la puntuación máxima se otorga a las ofertas de menor cuantía, es decir, aquellas que, en relación con las demás, ofrezcan el precio más bajo. El límite máximo se corresponde con el presupuesto base de licitación del contrato, por lo que no procedería que un licitador ofrezca un precio mayor al referido límite máximo. Y en efecto, este máximo se estipula en el apartado O del cuadro y en el apartado C correspondiente al presupuesto base de licitación.

A título de ejemplo, el primer criterio de adjudicación, y que atribuye una mayor puntuación (60 sobre 100) se establece del modo siguiente:

“1.- Precio plaza/día (máximo 43,27€ sin IVA). La oferta de menor cuantía se puntuará con 60 puntos. La puntuación de las demás ofertas se asignará proporcionalmente conforme a la siguiente fórmula:

$$P = (O_{mc} / O_j) \times 60$$

P= puntos obtenidos;

O_{mc}= menor precio de entre los ofertados por los licitadores.

O_j= precio ofertado por el licitador”.

Como se puede apreciar la máxima puntuación la obtiene la oferta con menor precio, sin que en ningún caso el pliego fije el menor precio. La mejor oferta se corresponde al menor precio y será la que resulte de la competencia entre las licitadoras. Dado que a menor precio ofertado se obtendrá mayor puntuación, la fórmula que se establece para este criterio en el pliego es la conocida como regla de tres inversa y que implica efectivamente una proporcionalidad aritmética no lineal, es decir, la comparación de las ofertas en forma inversamente proporcional al precio, de forma que se otorgue la máxima puntuación a la oferta más baja y, al resto, la asignación en proporción inversa con la misma.

Valga esta aclaración para destacar que, en el criterio discutido, esto es, el apartado 5º de la cláusula O del cuadro de características acontece precisamente lo contrario, dado que la proporción es lineal y directa: a mayor horas ofertadas, mayor será la puntuación a atribuir, con un máximo de 6 puntos. Es por lo que sí se establece con claridad un mínimo de 2 horas semanales a ofertar, al considerar el órgano de contratación que una ampliación de horarios por debajo de este valor no merece puntuación.

Por su parte, debe advertirse que la misma cláusula O del Cuadro fija los parámetros objetivos que permiten identificar los casos en que una oferta se considera presuntamente anormal.

En definitiva, el criterio controvertido estipula expresamente que a mayor número de horas ofertadas del personal técnico/universitario, se le otorgará la mayor puntuación y *“al resto de ofertas se le otorgará la puntuación proporcional.”* Aunque en efecto la fórmula aritmética no se fija expresamente, sí se determina que la puntuación se otorgará de forma “proporcional”, lo que conlleva indefectiblemente la regla de tres simple, lineal y directa. Es doctrina de este Tribunal, Resolución 1201/2023, de 21 de septiembre que:

“los principios rectores básicos de la contratación pública exigen que tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos queden fijados con el necesario nivel de concreción en los Pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos del órgano de contratación”.

En cuanto a la determinación de los criterios de valoración y la forma de lograr tal nivel de detalle, en Resolución 129/2019, de 18 de febrero y en la Resolución citada por el órgano de contratación, 22/2018, de 12 de enero, señalábamos que *“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...”*.



Este Tribunal concluye que el criterio que se valora se ajusta a lo dispuesto en el artículo 145.5 LCSP, se formula de manera objetiva, está claramente vinculado al objeto del contrato, tiene una puntuación equivalente al 6 por ciento del total, no siendo, por tanto, desproporcionado. El mayor incremento de personal computado en nº de horas a la semana se trata en su caso de prestaciones ofrecidas, que lógicamente no son obligatorias, y que inciden en un mejor rendimiento de las prestaciones establecidas como mínimas en los pliegos de prescripciones técnicas, sin que, en ningún caso, como hemos indicado, alteren la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato.

Por todo ello, se entiende que el pliego no concurre en vicio alguno determinante de nulidad, tampoco se aprecia que hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios. Procede por tanto la desestimación del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. S.V.P., en representación de AESTE (ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA), contra los pliegos del procedimiento “*Contrato de servicios para la gestión del centro de día para personas mayores en situación de dependencia de General Dávila en Santander*”, con expediente CA-ICASS/2024/0026, convocado por el Instituto Cántabro de Servicios Sociales.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación con arreglo a lo dispuesto en el art.57.3 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 ella cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, conforme a 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES