



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1767/2024 C. Valenciana 372/2024

Resolución nº 258/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de febrero de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.C.R., en representación de la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE), contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de ayuda a domicilio*”, expediente 04101/2024/253-SER, convocado por el Ayuntamiento de Valencia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El anuncio de licitación del presente procedimiento fue enviado al Diario Oficial de la Unión Europea el 5 de diciembre de 2024, publicándose igualmente en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Valencia alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, como contrato de servicios por procedimiento abierto, por un valor estimado de 73.675.006,77 €.

Segundo. En lo que nos interesa, el PCAP indica:

“12.3. OFERTAS ANORMALMENTE BAJAS

Para la apreciación de las ofertas anormalmente bajas, se estará a lo previsto en el apartado L del Anexo I para cada uno de los criterios de adjudicación”. (Y sigue remisión al 85 RGLCAP y 149 LCSP)

Y el Anexo I del PCAP señala:

“C. OBJETO DEL CONTRATO



1. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO

El presente contrato de servicios tiene por objeto la gestión del Servicio de Ayuda a domicilio, en sus dos tipologías de servicio: tanto en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales (en adelante SAD Social) como en el del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAD Dependencia).

... D. NECESIDADES ADMINISTRATIVAS (ART. 28 LCSP)

La naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden satisfacer con el contrato que regula el presente pliego, de conformidad con lo informado por el servicio gestor del expediente, son:

El presente contrato de servicio tiene como finalidad la gestión integral del Servicio de Ayuda a Domicilio, abarcando sus dos tipologías: el Servicio de Ayuda a Domicilio Social (SAD Social) y el Servicio de Ayuda a Domicilio Dependencia (SAD Dependencia). Este contrato se rige por lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana. Especialmente, se ajusta a la Ley 39/2006, de 13 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, así como a los artículos 38 y 39 del Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, que establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas. Además, se adhiere al Reglamento regulador del Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de València, aprobado en el BOP del 12 de marzo de 2019.

Como referencia normativa principal, se aplica el artículo 1 de la LCSP, que garantiza la conformidad de la contratación del sector público con los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad, transparencia, no discriminación e igualdad de trato, con el objetivo de asegurar una utilización eficiente de los fondos destinados a la realización de obras, adquisición de bienes y contratación de servicios.

...



La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia regula en su art. 23 el servicio de ayuda a domicilio señalando que «lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función...». Por su parte esta norma regula el Catálogo de servicios, que define en su art. 15, indicando que comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia. Dentro de este Catálogo incluye en el apartado c) el Servicio de Ayuda a domicilio que abarca: (i) la Atención de las necesidades del hogar, (ii) Cuidados personales.

... El presente contrato de servicios tiene como objetivo la gestión integral del Servicio de Ayuda a Domicilio, abordando sus tres tipologías: Atención personal, Ayuda en el hogar y Atención socioeducativa. Este servicio, en adelante denominado SAD, engloba acciones coordinadas y organizadas realizadas principalmente en el hogar de las personas y/o familias. Estas acciones están dirigidas a proporcionar atenciones personales, ayuda en el hogar y apoyo social a aquellos individuos y/o familias con dificultades de desarrollo o integración social, o con carencia de autonomía personal debido a limitaciones físicas, sociales y psicológicas. El propósito es atender sus necesidades diarias, aumentar su autonomía y favorecer su permanencia e integración en su entorno habitual bajo condiciones adecuadas...

E. PLAZO DE DURACIÓN O EJECUCIÓN

PLAZO DE DURACIÓN O EJECUCIÓN (art. 29.4 y 29.7 LCSP):

El contrato tendrá un plazo de duración de 3 años

... PRÓRROGAS:

NO

SI. *En cuyo caso, especificar: UNA única prórroga de 1 año de duración...*



F. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN O PRESUPUESTO MÁXIMO DEL CONTRATO

A) CONTRATO CON PRESUPUESTO MÁXIMO. LICITACIÓN DE PRECIOS UNITARIOS.

Contrato en función de las necesidades regulado en la DA 33ª de la LCSP en el que resulta imposible conocer con exactitud el número de prestaciones que serán realizadas durante la ejecución del contrato.

El presupuesto de adjudicación del contrato coincidirá con el presupuesto máximo indicado en este apartado.

Presupuesto Máximo IVA excluido- 47.385.910,66 €

Importe IVA -1.895.436,42 €

Tipo IVA-4%

Presupuesto Máximo IVA incluido-49.281.347,08 €

Desglose del Presupuesto Base de Licitación (art. 100 LCSP): (y sigue largo detalle, incluida desagregación de costes salariales)

H. VALOR ESTIMADO (Calculado conforme al art. 101 LCSP)

VALOR ESTIMADO 73.675.006,77 €

Conceptos que se han tenido en cuenta en el cálculo:

Importe total, sin incluir el IVA:

AÑOS DE CONTRATO PRESUPUESTO

1ER AÑO: 2025 15.225.185,02 €

2º AÑO: 2026 15.829.947,17 €



3ER AÑO: 2027 16.330.778,47 €

TOTAL 47.385.910,66 €

Prórrogas:

Se prevé una prórroga de un año de duración, cuyo coste sería de 16.811.913,98 € (IVA excluido)

Modificaciones:

9.477.182,13 € (hasta el 20% del precio inicial del contrato, IVA excl...)

L. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN CUANTIFICABLES AUTOMÁTICAMENTE

A) CONTRATOS CON PRESUPUESTO LIMITATIVO O MÁXIMO (Contratos en los que el número total de prestaciones no pueda definirse con exactitud al tiempo de su celebración por estar subordinadas a las necesidades de la Administración). LICITACIÓN DE PRECIOS UNITARIOS.

CRITERIO A1: BAJA ECONÓMICA A LOS PRECIOS UNITARIOS

PONDERACIÓN: Hasta un máximo de 31 puntos

...

OTROS CRITERIOS AUTOMÁTICOS

CRITERIO A2:

CRITERIOS AUTOMÁTICOS

PONDERACIÓN: Hasta un máximo de 30 puntos

VALORACIÓN:



1.- ADAPTACIÓN PERSONAL Y ÚTILES (hasta 3 puntos): ...

2. SERVICIOS PROFESIONALES (hasta 13 puntos)

Mejoras que pretenden ampliar las actuaciones básicas propuestas en los pliegos de condiciones que rigen la presente licitación, ya que las referidas "actuaciones básicas" no se encuentran y pueden ayudar a alcanzar un mejor estado anímico, emocional y sanitario de las personas que van a recibir este Servicio, sin que ello suponga ningún tipo de coste para la administración ni para los beneficiarios.

Serán servicios complementarios profesionales los siguientes, cuyas horas que se oferten será indicada para toda la duración del contrato, independientemente de la categoría profesional de la que se trate, con un máximo de 13 puntos, con la siguiente distribución:

- Se concederán 0,5 puntos por cada 700 horas anuales de atención Podológica en el domicilio de la persona beneficiaria, hasta un máximo de 2 puntos.*
- Se otorgarán 0,5 puntos por cada 700 horas anuales de atención Fisioterapéutica y rehabilitadora en el domicilio de la persona beneficiaria, hasta un máximo de 2 puntos.*
- Se concederán 0,5 puntos por cada 700 horas anuales de atención de Peluquería en el domicilio de la persona beneficiaria, hasta un máximo de 2 puntos.*
- Se concederán 0,5 puntos por cada 700 horas anuales de atención de Dinamizador sociocultural para el diseño de actividades de envejecimiento activo tanto dentro como fuera del domicilio de las personas usuarias, hasta un máximo de 2 puntos.*
- Se concederán 0,5 puntos por cada 700 horas anuales de "servicio de mantenimiento del hogar" o "servicio de reparaciones domésticas" en el domicilio de la persona beneficiaria para el servicio de pequeñas reparaciones en el hogar que permitan la adecuada habitabilidad en el domicilio, hasta un máximo de 2 puntos.*
- Se concederá hasta un máximo de 1 punto a quien oferte mayor número de horas anuales de atención Psicológica a la persona beneficiaria, adicional a la obligatoria de este pliego, y el resto proporcionalmente. (Sigue fórmula)*



- Se concederá hasta un máximo de 1 punto a quien oferte mayor número de horas anuales de atención de enfermería a la persona beneficiaria, adicional a la obligatoria de este pliego, y el resto proporcionalmente.

. (Sigue fórmula)

- Se concederá hasta un máximo de 1 punto a quien oferte mayor número de horas anuales de atención de Terapia ocupacional a la persona beneficiaria, adicional a la obligatoria de este pliego, y el resto proporcionalmente

. (Sigue fórmula)

3. SERVICIO DE ALOJAMIENTO ALTERNATIVO ANTE URGENCIAS (hasta 10 puntos)

...

4. PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES SOCIOCULTURALES (hasta 2 puntos) ...

5. SERVICIOS COMPLEMENTARIOS (hasta 2 puntos) ...

M. CRITERIOS DEPENDIENTES DE UN JUICIO DE VALOR

NO

SI. En cuyo caso:

CRITERIO JV1:

PROYECTO DE FUNCIONAMIENTO Y GESTIÓN DEL SERVICIO PONDERACIÓN:

Hasta un máximo de 39 puntos...

2.- PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN (hasta 10 puntos): ...

3.- MODELO DE VALORACIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA PERSONA USUARIA (hasta 2 puntos) ...



4.- *MODELO DE REEVALUACIÓN Y HERRAMIENTAS PREVENTIVAS (hasta 2 puntos)*

....

5.- *PROGRAMAS INTEGRALES DE INTERVENCIÓN EN EL SAD (hasta 13 puntos)*

6.- *DOTACIONES INFORMÁTICAS Y TECNOLÓGICAS (hasta 4 puntos) ...*

7. *PROPUESTA DE DINAMIZACIÓN (hasta 3 puntos) ...*

8.- *SEGUIMIENTO INDIVIDUAL DE CASOS (hasta 2 puntos) ...”*

Y en el PPT:

“CLÁUSULA 5. TAREAS INCLUIDAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

... 5.1. RELACIONADAS CON EL MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA

Las tareas relacionadas con el mantenimiento de la vivienda incluyen todas aquellas actividades y tareas que se realizan de forma cotidiana en el hogar referidas a:

1.- Limpieza de la vivienda: ...

5.2. TAREAS DE ATENCIÓN PERSONAL

Las actividades dirigidas a la persona usuaria del servicio, cuando esta no pueda realizarlas por sí misma o necesite asistencia, incluyen:

1. Aseo personal: Mantenimiento de la higiene corporal de la persona usuaria, incluyendo cuidado del cabello, cambio de ropa y todo aquello que requiera la higiene habitual. Cuando se realice la ducha de la persona usuaria se incluirá la recogida del cuarto de baño.

2. Atención especial al mantenimiento de la higiene personal para personas encamadas e incontinentes a fin de evitar la formación de úlceras.

3. Apoyo a la movilización tanto dentro como fuera del domicilio...



4. *Supervisión, si procede, de la medicación simple prescrita ...*
5. *Acompañamiento fuera del hogar para la realización de diversas gestiones...*
6. *Educación de hábitos higiénicos, de salud y alimentación.*
7. *Ayuda para la ingesta de alimentos por vía oral ..*
8. *Acompañar, conversar, hablar, dialogar con la persona.*
9. *Ayuda en el manejo de productos de apoyo.*
10. *Facilitación de actividades de ocio y/o de estimulación cognitiva en el hogar ..*
11. *Otras atenciones de carácter personal no recogidas en los apartados anteriores, que puedan facilitar su autonomía y relación con el entorno.*

5.3. TAREAS DE ATENCIÓN PSICO-SOCIAL Y EDUCATIVA

Las tareas de atención psico-social y educativa se refieren a procesos de adquisición y/o recuperación de hábitos de la vida cotidiana y de relación familiar, ejecutadas por auxiliares capacitados en intervención en diversos ámbitos. Estas intervenciones formativas y de apoyo se centran en el desarrollo de capacidades personales, afectividad, convivencia, integración comunitaria y apoyo a la estructuración familiar.

Incluyen actividades como:

- A. *Planificación de higiene familiar...*
- B. *Información sobre hábitos de vida saludables...*
- C. *Formación en hábitos convivenciales familiares y sociales.*
- D. *Observación de relaciones familiares y sociales para detectar cambios significativos.*
- E. *Apoyo en el desarrollo de capacidades parentales...*



F. Fomento de habilidades para la organización económica y familiar...

G. Apoyo en el desarrollo de capacidades para la integración comunitaria y otras atenciones complementarias.

5.4. TAREAS PREVENTIVAS Y DE DETECCIÓN

En todos los servicios mencionados, es responsabilidad de los profesionales que intervienen en el domicilio:

A. Detectar e informar sobre cambios en el entorno o en la situación de la persona ...

B. Observar situaciones de riesgo con el fin de identificar lo siguiente: ...

CLÁUSULA 6. TAREAS EXCLUÍDAS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

En cuanto a las prestaciones excluidas del Servicio de Ayuda a Domicilio, se encuentran las siguientes actuaciones:

... TAREAS DE ATENCIÓN PERSONAL.

- Curar las escaras, pero sí asearlas, pues ello es labor del personal especializado de enfermería. Tampoco podrán cortar las uñas de los pies ni asear cualquier otro tipo de herida, sí se trata de un/a usuario/a diabético/a o con uñas encarnadas.

- Realizar las actuaciones de carácter sanitario y otras que requieran una cualificación profesional específica. ...

COMPRA:

....

En términos generales, el servicio no abarcará actividades que no estén directamente vinculadas con la atención establecida para la persona usuaria por el técnico de servicios sociales de referencia. Asimismo, los servicios no serán proporcionados por personal voluntario. ...



CLÁUSULA 7. SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

Los servicios complementarios que se contemplan dentro de la prestación del SAD son:

1. *SERVICIO DE CESIÓN DE LLAVES: ...*

2. *EL SERVICIO DE ACTIVIDADES SOCIOCULTURALES O DE PREVENCIÓN DE LA SOLEDAD NO DESEADA: tiene como objetivo principal fomentar la participación social y cultural de las personas usuarias, así como prevenir la sensación de aislamiento y soledad no deseada en el entorno domiciliario. Se han de fomentar actividades que promuevan el envejecimiento activo y bienestar físico así como bienestar psicológico ante cambios conductuales y/o soledad no deseada. Este servicio incluye diversas actividades y acciones, como:*

1. *Organización de eventos socioculturales: ...*

2. *Acompañamiento en salidas o visitas: ...*

3. *Estimulación de habilidades sociales: ...*

4. *Creación de grupos de participación: ...*

5. *Actividades de prevención...*

3. *PROGRAMAS INTEGRALES: ...”*

...

CLÁUSULA 13. RECURSOS HUMANOS

... 3.5. *Personal necesario*

... 1. *PSICÓLOGO/A:*

Se contará con 2 profesionales en jornada completa como mínimo.



Funciones:

- Atender situaciones de deterioro cognitivo.*
- Abordar problemáticas derivadas de la depresión y la soledad.*
- Valorar situaciones de riesgo en colectivos vulnerables.*
- Intervenir en el SAD socioeducativo...*

2. PERSONAL DE ENFERMERÍA (ATS/DUE):

Se contará, como mínimo, con 1 profesional en jornada completa.

Funciones

Evaluar las necesidades de salud ante situaciones complejas.

- Apoyar a profesionales de atención directa y coordinaciones técnicas.*
- Orientar sobre cuidado de la salud y control de medicación.*
- Coordinarse con el sistema de salud referente de la persona.*

...

4. PROFESIONAL DE TERAPIA OCUPACIONAL:

Se contará, como mínimo, con 1 profesional en jornada completa.

Funciones:

- Evaluar necesidades relacionadas con capacidades individuales y actividades diarias.*
- Apoyo a profesionales de atención directa y coordinaciones técnicas.*
- Orientar sobre aspectos de ergonomía y ayudas técnicas.*



□ *Diseñar programas de intervención para mejorar autonomía.*

...”

Tercero. El 19 de diciembre se interpone recurso contra los referidos pliegos, en que se alega:

1ª) Incorrecta determinación del precio/hora fijado para la licitación, el cual asciende a 20,02 €, en relación con el convenio colectivo de aplicación.

2ª) Incorrecta determinación del presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, por haberse omitido una serie de gastos relativos a determinados costes de personal y, en particular:

- No se ha incluido el tiempo empleado para los desplazamientos entre domicilios;
- No se ha incluido el coste del personal de Coordinación exigido en el pliego;
- No se ha incluido el coste de los dos auxiliares administrativos exigidos en el pliego; y,
- Tampoco se ha considerado el sobrecoste del año de prórroga que, en caso de acordarse, resultará obligatoria para la adjudicataria.

Todo lo cual sería contrario a los arts. 100, 101 y 102 LCSP.

3ª) Incorrecta configuración de los subcriterios de adjudicación/mejoras relativos a la “atención psicológica”, “atención de enfermería” y “atención de terapia ocupacional”, que contravienen lo dispuesto en el art. 145.7 de la LCSP.

En este punto, dice que “... las *MEJORAS* relativas a la atención podológica, a la atención fisioterapéutica y rehabilitadora, a la atención de peluquería, a la atención de dinamizador sociocultural y al servicio de mantenimiento del hogar o el servicio de reparaciones domésticas (todas ellas en el domicilio de la persona beneficiaria) ... sí que quedan acotadas y correctamente limitadas por el Órgano de Contratación.



Ello es así en tanto que en las mismas se establece, explícitamente, que se valorará con CERO CON CINCO (0,5) PUNTOS cada 700 horas ofertadas para cada uno de estos servicios, hasta un máximo de DOS (2) PUNTOS”.

Pero, respecto de la oferta del mayor número de horas anuales de atención psicológica, de atención de enfermería y de atención de terapia ocupacional, *“dichas MEJORAS no quedarían correctamente definidas ni limitadas, pues si bien se establece en qué consistirán las mismas, y la fórmula para atribuir la puntuación en base a cada una de ellas, no así se hace con los máximos a ofertar con el fin de poder obtener la máxima puntuación. De esta forma, sin acotar ni definir por el Órgano de Contratación las MEJORAS denunciadas, considera esta parte que las mismas serían contrarias al artículo 145.7 de la LCSP.”*, pues no es posible -viene a decir-conocer “ab initio” cuánto debe ofrecerse para obtener la máxima puntuación, ni hay umbral de saciedad, lo que favorece las ofertas irreales.

-El órgano de contratación, en su informe efectúa las siguientes consideraciones:

a-Respecto de las alegaciones 1ª y 2ª, dice que:

1º- *“En cuanto al precio/hora y resto de costes a que se refiere la recurrente con incidencia en el presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato, por los servicios técnicos competentes se está procediendo a una revisión íntegra de los aspectos mencionados a fin de corregir las eventuales discordancias detectadas y proceder a la redacción de unos nuevos pliegos para su aprobación por el órgano de contratación”.*

2º- Pero considera que en el presupuesto no debe incluirse, conforme al art. 100 LCSP, el *“sobrecoste del año de prórroga”.*

b-Respecto de la alegación tercera, considera que no puede hablarse de mejoras en sentido estricto *“por cuanto se trata de una prestación prevista de forma expresa en el pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato y cuyo ofrecimiento por parte de las licitadoras vendría a “mejorar” el contenido obligacional mínimo regulado en dicho documento”*, con remisión a la cláusula 13ª ap. 5 del PPT. Pero que, en todo caso, el criterio cumple las exigencias legales y doctrinales.



Cuarto. Consta en el expediente la siguiente comunicación del órgano de contratación:

“De conformidad con diversas preguntas formuladas en esta Plataforma, por el Servicio de Atención Primaria, CMSS, Inserción y Prestaciones Sociales se había propuesto modificar el apartado F del Anexo I al PCAP, así como el pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato, estando prevista su aprobación en la próxima sesión de la Junta de Gobierno Local a celebrar el 27 de diciembre de 2024.

No obstante lo anterior y mediante escrito de fecha 19 de diciembre de 2024 presentado a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR), ha tenido entrada en esta Corporación RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN contra los pliegos que han de regir la presente contratación, interpuesto por la “Asociación Estatal de Entidades de servicios de atención a domicilio” (ASADE)

Por lo expuesto y como quiera que parte de los documentos que conforman el expediente de contratación van a ser rectificadas (en principio, Anexo I al PCAP y PPTP), articulándose un nuevo plazo de presentación de proposiciones previo envío del correspondiente Anuncio al DOUE, por el Servicio de Contratación se ha procedido a eliminar el “DOCUMENTO DE PLIEGOS” a fin de que las licitadoras no puedan descargarse la herramienta necesaria para presentar oferta.

Por lo expuesto y tras la publicación de los nuevos documentos en el perfil de contratante de este Ayuntamiento alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, las licitadoras podrán formular las consultas que tengan por conveniente.

Lo que se comunica para general conocimiento”.

Quinto. En fecha 3 de enero de 2025, se ha acordado por el Tribunal, la concesión de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación, conforme a lo establecido en los artículos 49 y 56 LCSP, de modo que será esta resolución la que produzca su levantamiento, conforme al 57.3 LCSP.

Sexto. Con posterioridad a la adopción del acuerdo del Tribunal anteriormente mencionado, el órgano de contratación ha dispuesto una serie de actuaciones según se



desprende de los documentos publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público. El día 17 de enero de 2025 se adopta un acuerdo por la Junta de Gobierno Local, cuyo contenido, extractado a continuación, se pronuncia sobre lo siguiente:

“Al respecto y mediante informe de 15 de enero de 2025 emitido por el Servicio de Atención Primaria, CNMSS, Inserción y Prestaciones Sociales, se ha indicado lo siguiente:

- En cuanto a la no inclusión del coste del personal de Coordinación exigido en el Pliego, cabe indicar que la coordinación del servicio es realizada por los 13 trabajadores sociales que se contemplan en la previsión de profesionales -uno por cada Centro municipal de servicios sociales-, por lo que carecen de fundamento las pretensiones de dicha Asociación en este punto. Así se regula también en el desglose de funciones contenido en el aptdo. 13.5 del PPTP.

- Respecto de la falta de inclusión en el presupuesto del coste de dos auxiliares administrativos exigidos en el PPTP, se ha eliminado por tratarse de un error por cuanto las tareas administrativas recaen en las figuras de los 'ayudantes de coordinación' y sin que la exigencia de dichos perfiles se hubiera contemplado en anteriores licitaciones tramitadas por esta Corporación.

- En cuanto a la no inclusión del tiempo empleado para los desplazamientos entre domicilios y la incorrecta determinación del precio/hora fijado para la licitación, el cual asciende a 20,02 €, IVA excluido. En el estudio del coste del precio hora no se contempló el desplazamiento como un coste adicional al del kilometraje. Tras revisar el convenio colectivo regulado por la Resolución de 22 de marzo de 2023, emitida por la Subdirección General de Relaciones Laborales, que dispone el registro y la publicación del texto del Convenio Colectivo aplicable a las empresas adjudicatarias de la gestión, mediante contrato con alguna administración pública, de residencias de tercera edad, servicios de atención a personas dependientes, promoción de la autonomía personal, centros de día, centros mujer 24 horas, centros de acogida y servicios de ayuda a domicilio de titularidad pública y gestión privada en la Comunitat Valenciana, se confirma que debe contemplarse lo dispuesto en el artículo 27.6. Dicho artículo establece que tendrán la consideración de trabajo efectivo tanto las horas dedicadas al desplazamiento entre servicios como las



empleadas en reuniones de coordinación y control. El desplazamiento implica un cambio temporal del lugar habitual de trabajo y, generalmente, conlleva la cobertura de todos los gastos derivados (transporte, alojamiento y dietas). Por su parte, el kilometraje se refiere únicamente a la compensación por los gastos de transporte, cuando el trabajador utiliza su vehículo particular para desempeñar tareas laborales.

Conforme a lo expuesto se ha redactado un nuevo informe sobre determinación del precio que incluya entre los costes laborales el coste por los desplazamientos, cuya consecuencia inmediata es la determinación de un nuevo precio/hora para la prestación del servicio, que pasa de 20,02 a 22,50, IVA excluido y, en consecuencia el reajuste del resto de costes con arreglo al nuevo escenario económico planteado por cuanto, como se ha dicho, no se modifica el presupuesto máximo de licitación aprobado por el órgano de contratación.

IV. En virtud de cuanto antecede, procede rectificar los errores detectados en el Anexo I al PCAP (aptdo. G relativo a los 'precios unitarios' sobre los que versa la licitación) y el PPTP (art. 13.5 del PPTP relativo al 'personal necesario' para la prestación del servicio), quedando el resto de documentos que conforman el expediente de contratación redactados en sus propios términos, habiéndose remitido igualmente un nuevo informe sobre determinación del precio en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 100 de la LCSP, debiendo procederse al envío al DOUE de un nuevo Anuncio de licitación con otorgamiento de nuevo plazo para la presentación de las proposiciones.

(...)

De conformidad con los anteriores hechos y fundamentos de Derecho, previa declaración de urgencia se acuerda:

“Aprobar la rectificación de los pliegos de condiciones que rigen el presente procedimiento y, en particular: i) el apartado G del Anexo al PCAP (quedando fijado en 22,50 €, IVA excluido, el precio/hora objeto de la licitación); y ii) el art. 13.5 del PPTP relativo al personal necesario para la prestación del servicio. Segundo. Enviar al Diario Oficial de la Unión Europea el correspondiente anuncio de licitación con otorgamiento de nuevo plazo para la presentación de proposiciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 156 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.



Séptimo. Con posterioridad, la Junta de Gobierno Local adopta nuevo acuerdo, de 14 de febrero de 2025, a consecuencia de un error en el cálculo del precio hora por haberse contabilizado el IVA, dispone una nueva rectificación del Anexo I al PCAP y la ampliación del plazo de presentación de ofertas hasta el día 4 de marzo de 2025, publicándose nuevo informe de determinación del precio del contrato, de 11 de febrero de 2025, detallando los costes del servicio.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.4 de la LCSP y en el convenio suscrito al efecto entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de 25 de mayo de 2021 (BOE de 2 de junio).

Segundo. Se recurren los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado excede de 100.000 euros. En consecuencia, el acto es recurrible, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2 a) LCSP

Tercero. La recurrente estaría legitimada para recurrir, conforme al art. 48 LCSP, en tanto que concede legitimación a las organizaciones empresariales sectoriales representativas de los intereses concernidos.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legal previsto para ello en el artículo 50 LCSP.

Quinto. En cuanto al fondo, vistos los antecedentes de hecho cuarto a séptimo, entendemos que las manifestaciones allí referidas reconocen en parte que las alegaciones del recurrente tienen fundamento y sobre todo, porque se ha procedido de forma efectiva a una modificación de los pliegos, habiéndose incrementado el precio hora del servicio, incorporando costes de desplazamiento, así como modificando del PPT en cuanto a los perfiles de los dos auxiliares administrativos, publicándose nuevos documentos de pliegos de cláusulas administrativas particulares, de prescripciones técnicas y anexos al PCAP,



publicados el día 14 de febrero de 2025, incorporando las modificaciones acordadas por la JGL, entendemos que el recurso ha perdido sobrevenidamente su objeto.

Esta causa de terminación está prevista en el artículo 84.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), de supletoria aplicación, que señala que: *“También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso”*. En el mismo sentido nos hemos pronunciado en la Resolución nº 36/2023: *“En cualquier caso, el efecto propio de cualquiera de las dos rectificaciones o correcciones indicadas sería, conforme a la doctrina de este Tribunal, la pérdida sobrevenida de objeto del recurso, al menos en cuanto al motivo dirigido a impugnar el particular rectificado”*.

Por lo que el recurso debe inadmitirse en lo que se refiere a la anulación del presupuesto de licitación, precio y valor estimado del contrato, por pérdida sobrevenida de objeto con las salvedades que se expondrán en los fundamentos de derecho siguientes.

Esta inadmisión no será óbice para que la recurrente pueda interponer un futuro recurso especial contra las cláusulas del PCAP en su nueva redacción una vez publicadas, pues no se produce sobre ellas el efecto de cosa juzgada administrativa.

Sexto. La modificación de los extremos antedichos no nos libera de entrar en los motivos esgrimidos por el recurrente referidos al presupuesto, que no han sido modificados, sobre los que discrepa el órgano de contratación.

Nos referimos, en primer lugar, a la pretendidamente necesaria inclusión del “sobrecoste” de la prórroga en el presupuesto.

Y al respecto, es cierto, como dice el órgano de contratación, que su importe no forma parte del presupuesto base de licitación, consistente en el *“límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación”* a que se refiere el artículo 100 de la LCSP, puesto que, conforme al art. 29.2 de la LCSP, su aprobación resulta potestativa para el órgano de contratación; por lo que, en principio, no forma parte del gasto comprometido inicialmente como consecuencia del contrato. Su importe sí debe tenerse



en cuenta a efectos de calcular el valor estimado del contrato (art. 101.2.a) de la LCSP), como de hecho consta en el apartado H del Anexo I al PCAP, conforme a nuestros Antecedentes.

Por lo que esta alegación debe ser desestimada.

En segundo lugar, le asiste al órgano de contratación la razón en cuanto a la inclusión del coste de personal de coordinación, funciones asignadas a los trabajadores sociales, uno por cada centro municipal de servicios sociales, en el PPT, cláusula 13. 5, habiendo sido recogido su coste en el presupuesto del contrato.

Séptimo. Pasaremos a analizar seguidamente los subcriterios de adjudicación/mejoras relativos a la “atención psicológica”, “atención de enfermería” y “atención de terapia ocupacional”.

En cuanto a su calificación como “mejoras”, la propia cláusula L del anexo I del PCAP señala que son *“Mejoras que pretenden ampliar las actuaciones básicas propuestas en los pliegos de condiciones que rigen la presente licitación, ya que las referidas “actuaciones básicas” no se encuentran y pueden ayudar a alcanzar un mejor estado anímico, emocional y sanitario de las personas que van a recibir este Servicio, sin que ello suponga ningún tipo de coste para la administración ni para los beneficiarios”*.

Y su naturaleza abona su consideración como “mejoras”:

El art. 145.7 LCSP define las mejoras como *“prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas”*.

Por mejora entendemos 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 (Resolución 89/2025, de 23 de enero). Son, por tanto, prestaciones adicionales a las propias del contrato licitado según los pliegos, que pueden incluirse en la oferta, ya que no es obligada su inclusión, y que tienen carácter accesorio o complementario de las prestaciones que integran el objeto del contrato licitado.



En la Resolución 165/2022, de 3 de febrero, dijimos:

“La cuestión planteada por la asociación reclamante ya ha sido analizada por este Tribunal en anteriores Resoluciones. Así, en la Resolución 38/2019, de 24 de enero, se razonaba lo siguiente (énfasis añadido):

«Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en un asunto similar (anulación de la cláusula de que regulaba la mejora consistente en el aumento del número de horas. En la misma se decía que “en el caso ahora analizado, al no fijarse un número máximo de horas en el PCAP, se hace prácticamente imposible para el licitador, ante tal indeterminación, conocer la valoración que va a tener su oferta de número de horas adicionales, lo que genera inseguridad e impide que se cumplan los criterios expuestos sobre el grado de concreción que ha de cumplir la mejora para que pueda ser utilizada válidamente en los PCAP como criterio de adjudicación, por lo que debe estimarse el recurso en este punto”.

Sin embargo, la doctrina citada debe entenderse limitada a las mejoras en sentido estricto, es decir, a las a las que suponen “prestaciones adicionales no definidas en los Pliegos tal como hemos expresado en nuestra reciente resolución 1259/2018. Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP, cuando define las mejoras a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: “las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”.

La expresión “prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto” se puede entender de dos maneras distintas:

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

-Solamente aquellas prestaciones adicionales no “definidas” en los pliegos.

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar



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

El criterio que estamos analizando, la bolsa de horas adicionales de servicio, es claramente relativa al principal servicio que exigen los pliegos como obligatorio: la prestación de apoyos de carácter personal, doméstico o social, en el domicilio familiar, para contribuir al mantenimiento de las personas con limitaciones en su autonomía, en su medio convivencial habitual (cláusula 2 del PPTP). Por lo que, conforme a lo razonado anteriormente, debemos concluir que no estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP.

Por tanto, no se considera aplicable el requisito que exige dicho artículo relativo al establecimiento de “límites”, debiendo resolver el presente recurso en el mismo sentido desestimatorio que en nuestra Resolución 619/2017 (Recurso 446/2017), en cuyo Fundamento de Derecho Quinto, ante un supuesto similar, dijimos:

“2. Impugnación de la cláusula 7.4.2 A,) criterio evaluable de forma automática, consistente en una bolsa de horas total para los cuatro años de duración del contrato.

Alega el recurrente que el hecho de no existir un límite de hora a ofrecer dará lugar a que se presenten ofertas con números de horas exageradas, cuyo cumplimiento sería harto improbable ya que se trata de horas para servicios extraordinarios, para necesidades sobrevenidas de carácter excepcional.

Este Tribunal entiende, en cambio, que el importe de cada uno de los aspectos de mejora que los distintos licitadores ofrezcan a la Administración estará determinado por los costes que dicho ofrecimiento les pueda suponer, el precio ofertado para la realización total del contrato, y el número parámetros de mejora que consideren que racionalmente puede beneficiar a la Administración.



La puntuación obtenida por cada licitador en este criterio de adjudicación se determina objetivamente, en aplicación del criterio proporcional establecido en el pliego.

El órgano de contratación podría haber establecido un límite máximo en cuanto al número de horas de mejora, lo que se consideraría preferible, pero el hecho de no hacerlo no se estima que incumpla la normativa, ni los principios de la contratación pública”».

En el presente supuesto, basta con analizar la descripción del objeto del contrato — servicio de limpieza de edificios y control de plagas para los inmuebles del Grupo Correos— para concluir que los criterios impugnados por la recurrente –bolsa de horas adicionales de servicio y actuaciones de control de plagas para cada centro según su tipología y tiempo de respuesta– no constituyen mejoras a los efectos del artículo 145.7 de la LCSP, en el sentido de que dichas actuaciones no son adicionales y distintas a las descritas en el objeto del contrato. Por consiguiente, no es preceptiva la fijación en los pliegos de límites cuantitativos para su valoración, razón por la que procede la desestimación de la reclamación”.

Y, en nuestro caso, aplicando la doctrina expuesta tal y como se encuentran definidos los criterios de adjudicación, (mayor nº de horas anuales adicional a la establecida en este pliego), a falta de mayor especificación o concreción en los pliegos, entendemos que se trata con estos subcriterios simplemente de aumentar cuantitativamente las prestaciones ya definidas, de modo que no parece que se pretendan prestaciones “adicionales y distintas”; es decir, verdaderas mejoras. En este sentido, aunque hubiera sido deseable establecer un máximo de nº de horas a ofertar, tal límite no viene exigido en el artículo 145 LCSP, a lo que hay que añadir la escasa ponderación de cada uno de los tres criterios, un punto, por lo no se entiende desproporcionado y que incentive a la presentación de un número de horas exacerbado. Por lo expuesto, debe desestimarse el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A.C.R., en representación de la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE), contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de ayuda a domicilio*”, expediente 04101/2024/253-SER, convocado por el Ayuntamiento de Valencia, en cuanto a los motivos referidos a la a la anulación del presupuesto de licitación, precio y valor estimado del contrato, y desestimar el resto de motivos conforme a lo indicado en los fundamentos de derecho sexto y séptimo de esta resolución.

Segundo. Levantar la medida de suspensión decretada de conformidad con 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 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES