

Recurso nº 194/2025

Resolución nº 230/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 12 de junio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de SANIVIDA, S.L., contra el Decreto, de 11 de abril de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, por la que se adjudica el contrato denominado *“Servicio de gestión de la prestación de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Fuenlabrada”*, número de expediente 2024/SVA/00099, licitado por ese Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 22 de noviembre de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 13.133.178,53 euros y su plazo de duración será de dos años, con posibilidad de una prórroga por el mismo periodo.

A la presente licitación se presentaron 12 empresas, entre ellas la recurrente.

Segundo. - Tramitado el procedimiento de licitación, el 11 de abril de 2025, se adjudica el contrato a la empresa ILUNION SOCIOSANITARIO, S.A. (en adelante ILUNION).

Tercero. - El 15 de mayo de 2025, SANIVIDA presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, un recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación del acuerdo de adjudicación y que se excluya a ILUNIÓN del procedimiento de licitación.

El 30 de mayo de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal, el 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado ILUNION ha presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de

Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador clasificado en segundo lugar, que de estimarse sus pretensiones sería propuesto adjudicatario del contrato. En consecuencia *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 11 de abril de 2025, practicada la notificación el 22 de abril, e interpuesto el recurso el 5 de mayo de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el apartado P, del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece los siguientes criterios de adjudicación.

*“1) CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIOS DE VALOR (SOBRE B): hasta un máximo de 45 puntos.
PROYECTO: Hasta 45 puntos.
(...)*

2) CRITERIOS ECONÓMICOS. MEJOR OFERTA ECONÓMICA (SOBRE C): hasta un máximo de 25 puntos.

(...)

3) CRITERIOS CUALITATIVOS: MEJORAS TÉCNICAS (SOBRE C) Hasta un máximo de 30 puntos.

(...)

4 FORMACIÓN Y TALLERES (Puntuación máxima: 3 PUNTOS; 3%)

3.1.- Por jornadas o cursos formativos programados por año de contrato, que la Empresa ofrezca a su Plantilla de auxiliares de SAD; 0,25 puntos por cada dos horas que supere el requisito 3.4.5. del Pliego de Prescripciones Técnicas, hasta un máximo de 0.50 puntos.”

Y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), en la cláusula 3. Personal. Subapartado 3.4.5. Cualificación y Formación, señala que:

“la Adjudicataria vendrá obligada a realizar un curso de formación anual (auxiliar de ayuda a domicilio /Auxiliar de geriatría /Auxiliar de clínica) con un mínimo de 24 horas, impartido al personal de Ayuda a domicilio que trabaje en Fuenlabrada.”

Además, el PCAP incluye la siguiente nota:

“NOTA IMPORTANTE: En ninguno de los documentos que los licitadores presenten para la valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor se podrá hacer referencia a los criterios de valoración automática”.

Considera la recurrente que existe una contradicción entre la cláusula 3.4.5 del PPT y la cláusula del PCAP que establece como criterio adjudicación evaluable de forma automática la siguiente mejora técnica:

“4. FORMACIÓN Y TALLERES (Puntuación máxima: 3 puntos; 3 %).

3.1.- Por jornadas o cursos formativos programados por año de contrato, que la Empresa ofrezca a su Plantilla de auxiliares de SAD; 0,25 puntos por cada dos horas que supere el requisito 3.4.5. del Pliego de Prescripciones Técnicas, hasta un máximo de 0.50 puntos.”

Por ello, solicitó una aclaración al órgano de contratación a través de la PCSP, contestando éste lo siguiente:

13-12-2024 11:35

Buenos días

Dada la limitación de número de páginas la propuesta quisiéramos poder afinar lo mejor posible nuestro proyecto

- Nos gustaría que nos pudieran aclarar si cuando detallan que se valorará con 10 puntos “recursos humanos y protocolos de actuación” ¿quieren decir que del conjunto de protocolos del servicio son objeto de valoración los relacionados con los rrhh?
 - Por otro lado, dado que uno de los criterios de adjudicación objetivos es el número de horas adicionales del plan de formación del equipo, ¿podemos presentar el plan de formación detallando solo el número de horas obligatorias o puede ser motivo de exclusión? Gracias
- 1- Son objeto de valoración los recursos humanos y todos los protocolos de actuación
- 2- Se puede detallar el número de horas obligatorias sin aludir a horas adicionales.

Señala la recurrente, que de la respuesta dada por el órgano de contratación, se reconoce expresamente que el Proyecto, que se incluye en el Sobre B, no puede contener ninguna alusión a la mejora de horas adicionales, que serán valoradas de forma automática y cuya información tiene que incluirse en el Sobre C.

En este sentido, expone que en el informe técnico que valora los criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor, por lo que se refiere a la oferta de ILUNION consta:

“Plantea un adecuado plan de formación anual para el personal asignado al SAD con un mínimo de 24 horas anuales incorporando información en el modelo de atención, en los protocolos de intervención y en propia app de profesionales”.

Considera SANIVIDA que de lo informado, se desprende que ILUNION ha incluido en el proyecto, y por ello en el Sobre B, información que solo puede incluirse en el Sobre C. En concreto, el informe técnico indica que ILUNION oferta un plan de formación para el personal asignado al SAD de un mínimo de 24 horas anuales, desprendiéndose de esta afirmación, “un mínimo”, que está ofertando más horas de formación que las establecidas como mínimas en el PCAP y por ello, haciendo clara alusión a la mejora técnica del apartado 4.3.1.

SANVIDA, en defensa de su interpretación, expone que la palabra “mínimo” sugiere implícitamente que la oferta puede ampliarse o mejorarse y que lo indicado no es el límite, sino *“lo menos que se dará”*.

Además, alega la recurrente que los pliegos vinculan a las partes y recuerda que las aclaraciones por el órgano de contratación, a las preguntas realizadas por los potenciales licitadores, tienen carácter vinculante cuando se publican en la PCSP, y dado que ILUNION ha incluido en el Proyecto (Sobre B), información relativa a las Mejoras Técnicas, que se tienen que incorporar en el Sobre C, la oferta de ILUNION debería haber sido excluida, porque esa redacción permite inferir (aunque no se diga expresamente), que se va a ofertar más. Esta redacción contamina la valoración técnica mediante juicios de valor, y puede considerarse una ventaja competitiva, pues puede dar indicios al evaluador sobre el contenido de la mejora.

Subsidiariamente solicita, en el supuesto que se considere que no procede excluir la oferta de ILUNION, que se valore el apartado de *“Gestión de recursos humanos y protocolos de actuación”* del Proyecto, con 0 puntos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación expone que no existe ninguna contradicción entre el apartado 3.4.5 del PPT y las mejoras técnicas recogidas en el apartado 4.1. del PCAP, pues se exige un mínimo de 24 de horas de formación, y a partir de ese umbral, se valorarán las horas de formación adicionales que se oferten.

La exigencia de ofertar un mínimo de 24 horas anuales de formación se recoge de forma literal en el PPT. Asimismo, señala el órgano de contratación, que la mención a 24 horas de formación podría interpretarse tanto como un mínimo como el máximo contemplado, al no incluirse ninguna hora adicional en el proyecto. En este sentido, el informe técnico que valora las ofertas indica que la empresa se limita a detallar y

desarrollar el mínimo de formación exigido en el PPT, sin hacer referencia a la oferta de horas adicionales.

Por ello, se reafirma en la valoración efectuada a las ofertas de los licitadores y rechaza que se haya vulnerado disposición legal alguna.

3. Alegaciones de los interesados.

La adjudicataria, ILUNION, alega que no se ha producido una contaminación de la información que debe incluirse en los Sobres B y C. La expresión “*un mínimo de*” es la que figura textualmente en los pliegos, y es lo que se ha limitado a incluir ILUNION en su oferta, sin ofrecer dato adicional alguno, por lo que no se está revelando las horas de formación adicionales que se ofertan como mejora, y cuya información se recoge en el Sobre C.

Considera la adjudicataria que SANIVIDA, basa su recurso en una alegación genérica, infundada y carente de todo fundamento y a partir de ahí, plantea un debate doctrinal y semántico, que se reduce al absurdo, acerca de la utilización y alcance de la expresión “*un mínimo de*” recogida en los pliegos, y que dichos pliegos no han sido impugnados por la recurrente.

Los licitadores deben ofertar ese mínimo de 24 horas de formación, que se debe incluir en su proyecto (porque se impone expresamente como una obligación para ejecutar el contrato). Además, se otorgarán 0,25 por cada dos horas de jornadas o cursos formativos programados por año de contrato que la empresa ofrezca a su plantilla de auxiliares de SAD, que supere el requisito 3.4.5. del PPT, hasta un máximo de 0,50 puntos.

Señala la adjudicataria que su oferta se ajusta a lo establecido en los pliegos, de tal forma que en su proyecto contempló la obligación de impartir formación por un periodo

de 24 horas (adjunta extracto de su oferta), y que en el Sobre C incluyó un total de 4 horas adicionales con un valor de 0,5 puntos.

Por tanto, la exclusión de su oferta sólo estaría justificada si en el Sobre B se hubiera hecho alusión a esas 4 horas adicionales o se hubiera indicado que ILUNION ofrecería cursos de formación por un total de 28 horas, circunstancia que no ha acaecido.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes, en primer lugar procede transcribir las cláusulas de los pliegos que son objeto de controversia para su análisis.

El Pliego de Prescripciones Técnicas, en la cláusula 3. Personal. Subapartado 3.4.5. Cualificación y Formación, señala que:

“la Adjudicataria vendrá obligada a realizar un curso de formación anual (auxiliar de ayuda a domicilio /Auxiliar de geriatría /Auxiliar de clínica) con un mínimo de 24 horas, impartido al personal de Ayuda a domicilio que trabaje en Fuenlabrada.”

Por su parte el PCAP establece como criterio adjudicación evaluable de forma automática la siguiente mejora técnica:

“4. FORMACIÓN Y TALLERES (Puntuación máxima: 3 puntos; 3 %).

3.1.- Por jornadas o cursos formativos programados por año de contrato, que la Empresa ofrezca a su Plantilla de auxiliares de SAD; 0,25 puntos por cada dos horas que supere el requisito 3.4.5. del Pliego de Prescripciones Técnicas, hasta un máximo de 0.50 puntos.”

Además el PCAP incluye la siguiente nota:

“NOTA IMPORTANTE: En ninguno de los documentos que los licitadores presenten para la valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor se podrá hacer referencia a los criterios de valoración automática.

En contra de lo alegado por la recurrente, no existe ninguna contradicción entre ambas cláusulas, pues el curso de formación, con un mínimo de 24 horas, que establece el

PPT es una obligación de la adjudicataria, a la que queda vinculada en la ejecución del contrato.

Cuestión diferente son las horas de formación que se establecen como criterio de adjudicación evaluable de forma automática, que los licitadores pueden ofertar o no, y en base a ello obtendrán su puntuación.

Por lo que se refiere a la “NOTA IMPORTANTE” que se incluye en el PCAP, ésta responde a impedir, que el juicio técnico de los miembros que evalúan los criterios que dependen de un juicio de valor, se vea distorsionado por conocer de forma anticipada la oferta del licitador en cuestión, en relación con los criterios evaluables de forma automática. En ese sentido, nos pronunciábamos en nuestra Resolución 89/2025, de 6 de febrero:

“el hecho de que la legislación de contratación pública establezca que la valoración de las ofertas cuya ponderación dependa de un juicio de valor deba realizarse con anterioridad a aquellas evaluables de forma automática, no es una cuestión caprichosa o banal, sino todo lo contrario, pues resulta fundamental para garantizar el respeto a los principios de objetividad e imparcialidad que deben regir la actuación del órgano de contratación no sólo en la valoración de las ofertas, sino en toda la fase de adjudicación del contrato, pues con ello se evita que en la valoración de los criterios de adjudicación se emita dicho juicio de valor “mediatizado”, o, si se prefiere, “contaminado” por el conocimiento de las ofertas de carácter económico de los licitantes. Por lo tanto de vulnerarse el secreto o el orden de apertura de ofertas no cabría otra alternativa que anular el procedimiento de licitación.”.

La recurrente alega que en la oferta de ILUNION se ha incluido una antelación de la información en el Sobre B, que debe ser incluida en el Sobre C, basándose en que el informe técnico de valoración indica que oferta “un mínimo de 24 horas anuales”, pero como señala el órgano de contratación y la adjudicataria, simplemente se limita a indicar en su proyecto la obligación contenida en el PPT, siendo que las horas adicionales ofertadas constan en el Sobre C).

En definitiva, habiéndose constatado que la oferta de ILUNION se aadecua a lo establecido en los pliegos, no anticipando en el Sobre B lo concerniente a los criterios de evaluación automática, se desestiman las pretensiones de la recurrente.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de SANIVIDA, S.L., contra el Decreto, de 11 de abril de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, por la que se adjudica el contrato denominado “*Servicio de gestión de la prestación de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Fuenlabrada*”, número de expediente 2024/SVA/00099, licitado por ese Ayuntamiento

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado 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.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad

con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL