



AYUNTAMIENTO DE LUCENA

Plaza Nueva, 1, 1ª Pta.
14900 - Lucena
CÓRDOBA

contratacion@aytolucena.es;perezguerrero@aytolucena.es;
angelesfer@aytolucena.es

Fecha: 25 de noviembre de 2019

Ref: SPM/cmv

Asunto: Rtdo. Resolución Tribunal 393/2019
Recurso Tribunal 259/2019

Se notifica que con fecha 22 de noviembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía ha dictado la Resolución 393/2019, cuya copia se adjunta, por la que se resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO** contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de ayuda a domicilio en el municipio de Lucena (Córdoba) y sus aldeas Jauja y Las Navas del Selpilar" (Expte. SE-08/19 GEX 2019/4248), convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba).

Asimismo se hace constar que la resolución remitida es copia auténtica del documento original que obra en este Tribunal.

LA SECRETARIA DEL TRIBUNAL

Fdo: Susana Palma Martos

Ayuntamiento de Lucena



038 000577161 912B

C/ Barcelona, 4-6 41001 Sevilla
Tribunaladministrativo.contratos@juntadeandalucia.es



Sello el 02-12-2019 a las 11:21:13 en garantía de la identidad y contenido. AYUNTAMIENTO DE LUCENA, de esta copia, conforme al Art. 27.1 Ley 39/15 de 1 de Octubre

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 1/11
VERIFICACIÓN	Pk2j mB2ALF9BMCWDQL8DHRXKTF8TXN	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Recurso 259/2019

Resolución 393/2019

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 22 de noviembre de 2019.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO** contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de ayuda a domicilio en el municipio de Lucena (Córdoba) y sus aldeas Jauja y Las Navas del Selpilar" (Expte. SE-08/19 GEX 2019/4248), convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 24 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 2019/S 100-243096 y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento, día en que asimismo los pliegos fueron puestos a disposición de las posibles personas interesadas en dicho perfil.

Posteriormente, el 30 de mayo de 2019, se publicó en dicho perfil de contratante subsanación de los pliegos.



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 2/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6EXEXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 17.846.391,00 euros.

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación la 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

TERCERO. El 19 de junio de 2019, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (en adelante ASADE) contra los pliegos. En su escrito de recurso, la asociación recurrente solicita, entre otras cuestiones, la suspensión del procedimiento de licitación.

Dicho escrito de recurso junto con la mayor parte de la documentación necesaria para su tramitación y resolución fue remitido por el órgano de contratación teniendo entrada en este Tribunal el 24 de junio de 2019.

Posteriormente, previa petición, el órgano de contratación el 3 de julio de 2019 remite documentación acreditativa de la fecha de interposición del escrito de recurso y listado de entidades licitadoras con los datos necesarios a efecto de notificaciones.

CUARTO. El 4 de julio de 2019, se concedió plazo de alegaciones a la asociación recurrente sobre la posible inadmisión del recurso por resultar extemporáneo. Las mismas fueron presentadas en plazo en el registro electrónico de este Tribunal el 8 de julio de 2019.

QUINTO. Por escrito de 10 de julio de 2019, la Secretaría de este Órgano comunica a ASADE que por Resolución de este Tribunal, de 4 de julio de 2019, se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación, derivado de los recursos 238/2019 y 249/2019.



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 3/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6EXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

SEXTO. Con fecha 18 de julio de 2019, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo mencionado para ello.

SÉPTIMO. En la tramitación del presente recurso con carácter general se han cumplido los plazos legales salvo el previsto para resolver en el artículo 57.1 de la LCSP, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

En el supuesto examinado, conforme a la documentación remitida a este Tribunal, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de una entidad local andaluza, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto del convenio, a tales efectos, formalizado el 21 de noviembre de 2012 entre la entonces Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), al amparo del artículo 10.3 del citado Decreto autonómico, en su redacción anterior al Decreto 120/2014, de 1 de agosto.

SEGUNDO. Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«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.»*



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 4/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6XEXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«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».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos y ello por entender que en aquellos se incumplen determinados aspectos relacionados con el presupuesto base de licitación, el valor estimado del contrato y determinados criterios de adjudicación.

Al respecto, debe indicarse que conforme a los estatutos de ASADE su fin primordial es la representación, participación y defensa de sus asociados, en relación con todas las actividades empresariales en el sector de la atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal.



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 5/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6EXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de la licitación es un contrato de servicios con un valor estimado de 17.846.391,00 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso son los pliegos, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el apartado b) del artículo 50.1 de la LCSP, disponen 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 supuesto examinado, los pliegos se publicaron el 24 de mayo de 2019 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, poniéndose ese día a disposición de las entidades interesadas el contenido de los mismos y demás documentos contractuales. En consecuencia, al haberse presentado el escrito de recurso el 19 de junio de 2019 en el registro del órgano de contratación, el mismo se ha interpuesto en principio fuera del plazo legal antes expresado. En este sentido, se manifiesta el órgano de contratación en su informe al recurso.

Por su parte, ASADE en su escrito de alegaciones a la posible extemporaneidad del recurso afirma que el plazo ha de computarse desde el 30 de mayo de 2019, fecha en la que se publicó en el perfil de contratante una subsanación de los pliegos.



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 6/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6EXEXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Pues bien, al respecto, debe recordarse que este Tribunal y otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual han entendido que para que pueda computarse el plazo de interposición desde el día siguiente al de la publicación de una corrección, rectificación o modificación del anuncio o de los pliegos, debe existir una relación entre los motivos esgrimidos en el recurso y los cambios publicados en los nuevos anuncios o pliegos, que obliga a atender a la fecha de estos últimos a efectos del plazo de su impugnación. (v.g. Resoluciones 91/2019, de 26 de marzo y 164/2019, de 24 de mayo, entre las más recientes, y Resolución 373/2017, de 21 de abril, entre otras muchas, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

En el supuesto examinado, como se ha expuesto, el 30 de mayo de 2019, se publicó en dicho perfil de contratante subsanación de los pliegos. Su tenor en lo que aquí interesa era el siguiente:

«Subsanar los errores materiales padecidos en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares y de Cláusulas Administrativas Particulares aprobados en el expediente de contratación del servicio de ayuda a domicilio, conforme al siguiente detalle:

- *En la prescripción 1.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, donde se dice “13,00 euros más IVA” debe de decir “13,15 euros más IVA”.*
- *Dejar sin efecto el anexo II del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.*
- *En la cláusula 16ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y respecto de la fórmula que se indica para la valoración de la oferta económica, establecer como fórmula correcta la siguiente (...)».*

Por su parte, en el recurso se plantean por ASADE dos alegatos. En el primero de ellos denuncia que teniendo en cuenta el precio por hora licitado y los costes asociados a los criterios de adjudicación, en concreto los de mejora salarial, servicios complementarios, actividades formativas, auxiliar oficios varios, ayudas técnicas y conciliación de la vida familiar y laboral, resulta absolutamente imposible realizar una oferta viable económicamente. Y en el segundo de los alegatos afirma que los criterios de adjudicación, por un lado, los de mejora salarial, conciliación de la vida familiar y laboral y estabilidad de la plantilla no reúnen los requisitos exigidos en el artículo 145 de la LCSP, y por otro lado, los de ayudas técnicas y actividades formativas adolecen de falta de concreción y detalle.

Pues bien, en el primero de los alegatos del recurso se aprecia claramente una relación entre los motivos esgrimidos en el recurso y los cambios publicados en los pliegos, que obliga a atender a la fecha de



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 7/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6XEXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

subsanción de estos últimos a efectos del plazo de su impugnación, por lo que con respecto al primer alegato el recurso estaría dentro del plazo legalmente establecido.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el segundo alegato en el que no es posible apreciar esa relación entre los motivos esgrimidos en el recurso y los cambios publicados en los pliegos, toda vez que dichos cambios en lo que aquí interesa afectaron al criterio de adjudicación relacionado con la oferta económica pero no a los criterios impugnados en el recurso, los cuales al no impugnarse en plazo adquirieron firmeza resultando ya inatacables. Por tanto, ha de inadmitirse el segundo de los alegatos del recurso por haberse impugnado fuera del plazo legalmente establecido para ello.

QUINTO. Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar únicamente el primero de los motivos en que el mismo se sustenta que será analizado en éste y en el siguiente fundamento de derecho.

La recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación, solicitando que, con estimación del mismo, se proceda a la anulación de las cláusulas referidas en el primer motivo del recurso.

Denuncia que teniendo en cuenta el precio por hora licitado y los costes asociados a los criterios de adjudicación, en concreto los de mejora salarial, servicios complementarios, actividades formativas, auxiliar de oficios varios, ayudas técnicas y conciliación de la vida familiar y laboral, resulta absolutamente imposible realizar una oferta viable económicamente.

En este sentido, señala que atendiendo al precio del contrato y de acuerdo con el desglose del mismo que se contempla en la memoria justificativa publicada, los costes asociados a los referidos criterios de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) resultan tan elevados que hacen claramente imposible realizar una oferta económicamente viable a los licitadores que pretendan ofrecerlos, con el riesgo que ello conlleva de ofertas irreales, irrealizables y temerarias, además de no responder a las necesidades reales de la Administración y del servicio.



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 8/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6XEXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Al respecto, la asociación recurrente detalla los costes que a su juicio han de imputarse a cada uno de los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP, concluyendo que el precio por hora licitado, atendiendo a los costes asociados a los referidos criterios de adjudicación, y el desglose de costes en que se descompone, resulta claramente insuficiente.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso en cuanto al fondo del asunto manifiesta textualmente que «Al haberse interpuesto el recurso fuera del plazo establecido para ello, el técnico que suscribe entiende que no procede entrar en el fondo del asunto».

SEXTO. Vistas las alegaciones de las partes procede analizar el fondo de la controversia en la que, como se ha expuesto, la recurrente denuncia que el precio por hora licitado, con los costes asociados a determinados criterios de adjudicación, es insuficiente para ejecutar la prestación.

La recurrente no cuestiona que el precio por hora licitado sin tener en cuenta los costes asociados a esos criterios de adjudicación sea insuficiente, ni el carácter proporcionado o no de los mismos; su denuncia radica en que si alguna entidad licitadora pretende ofertarlos, le va a resultar económicamente imposible, y de hacerlo supondría que la proposición sería económicamente irreal, irrealizable y temeraria

En este sentido, se ha de tener en cuenta que en el supuesto examinado la consecuencia que puede tener para la entidad licitadora el no haber presentado alguno de los requisitos, documentación o información exigidos en los pliegos para la valoración de un criterio de adjudicación, es que no se le asignase puntuación alguna en dicho criterio, pero en ningún caso podría acarrear la inadmisión ni la exclusión de su oferta; incluso en los supuestos en los que las entidades licitadoras no incluyan en su proposición oferta alguna sobre determinados criterios de adjudicación, ello supondría que no se le valorasen pero en modo alguno la inadmisión o exclusión de su oferta, salvo que los pliegos hayan previsto expresamente tales circunstancias.

En este sentido, de los artículos 100 a 102 de la LCSP, donde se regula el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato, no es posible inferir, ni aún de forma indiciaria, que el potencial importe que pudiese representar para la entidad licitadora los costes asociados a los criterios de adjudicación deba formar parte de alguno de aquellos.



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 9/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6XEXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En el supuesto examinado, los criterios de adjudicación mejora salarial, servicios complementarios, actividades formativas, auxiliar oficios varios, ayudas técnicas y conciliación de la vida familiar y laboral, alegados por la recurrente se detallan en la cláusula 16 del PCAP como evaluables mediante fórmulas matemáticas, sin que se establezca la obligatoriedad de incluir en las ofertas los aspectos o elementos contemplados en dichos criterios y sin que la consecuencia de su no ofrecimiento vaya más allá de no asignarle puntuación.

En definitiva, en el presente caso, no siendo obligatorio ofertar los citados criterios de adjudicación, su potencial coste debe sufragarlo la entidad que los ofrezca, no formando parte ni del presupuesto base de licitación ni del valor estimado, ni del precio del contrato.

Procede, pues, desestimar el presente alegato.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el primer motivo del recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO** contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de ayuda a domicilio en el municipio de Lucena (Córdoba) y sus aldeas Jauja y Las Navas del Selpilar" (Expte. SE-08/19 GEX 2019/4248), convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba).

Inadmitir el segundo motivo del citado recurso interpuesto por haberse presentado fuera del plazo establecido para ello, en los términos expuesto en el fundamento de derecho cuarto de la presente.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 4 de julio de 2019.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 10/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6EXEXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

CUARTO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.



FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	25/11/2019	PÁGINA 11/11
VERIFICACIÓN	Pk2jm6XEXE7SKY43JAPLPZ67KLBCJX	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	