



## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL

**RECURSO NUM. 18/2021**  
**RESOLUCIÓN 30/2021**

**Recurrente:** “ASADE”

**Admón. Recurrída:** DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA

**Acto recurrido:** Pliegos que rigen la licitación del Servicio de Ayuda a Domicilio de la Diputación de Huelva

Visto el Recurso interpuesto por “ASADE” contra los Pliegos que rigen la licitación del Servicio de Ayuda a Domicilio de la Diputación de Huelva, este Tribunal dicta la siguiente

## RESOLUCIÓN

### HECHOS

#### I

El día 18 de Noviembre de 2021, ha tenido entrada en este Tribunal Administrativo de Recursos en materia de Contratación, escrito de “ASADE” por el que se interpone recurso contra los Pliegos que rigen la licitación del contrato de Ayuda a Domicilio.

#### II

Comunicada la interposición del recurso al órgano de contratación, por el mismo se remite a este Tribunal copia del expediente e informe preceptivo.

#### III

Mediante Resolución 26/2021, de 24 de noviembre, por este Tribunal se admite a trámite el recurso interpuesto y se adopta la medida provisional de suspensión de la licitación.

Código Seguro de Verificación	IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Fecha	21/12/2021 08:36:14
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	FRANCISCO JAVIER LOPEZ OLIVAS		
Firmante	RAIMUNDO MIRANDA MIRANDA		
Url de verificación	https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Página	1/6



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** Sobre la competencia de este órgano, la legitimación de los recurrentes y la admisión a trámite de los mismos, no ha lugar a pronunciarse, estando este Tribunal a lo ya dispuesto en su Resolución 26/2021.

**SEGUNDO:** Por la representación de ASADE se interpone recurso, según su petición, contra los Pliegos que rigen la licitación del Servicio de Ayuda a Domicilio de la Diputación de Huelva, si bien, el recurso se centra en especial en los criterios de adjudicación evaluables conforme a juicio de valor, y muy concretamente con el contenido en el punto 3) de las Cláusulas 19 y 25 del PCAP que otorga hasta un máximo de 5 puntos la disposición de “Un Plan de prevención del absentismo laboral que incluya estrategias de motivación, de conciliación de vida laboral-familiar y prevención del síndrome de desgaste profesional o Burnout”. De conformidad con lo señalado en el Pliego, *“se valorará el Plan más completo, debiendo aportar dicho Plan junto con la memoria o Proyecto Técnico, aprobado legalmente y consensuado con la representación sindical y en vigor”*.

Ante la aparición de tal Criterio, por el recurrente se realiza consulta a través de la Plataforma de Contratación del tenor literal siguiente: *“solicitamos aclaración en lo referido a los siguientes extremos:*

*1. Si el Plan de Prevención del Absentismo se refiere específicamente al Centro o Centros de trabajo vinculados al contrato de SAD Diputación de Huelva, o si por el contrario es un Plan de Prevención general del absentismo referido al conjunto de centros y trabajadores de la empresa licitadora.*

*2. Si el requisito de estar aprobado legalmente y consensuado con la representación sindical y en vigor, se entiende que es exigible fecha de presentación de la oferta o si pudiese presentarse un proyecto de Plan que sea objeto de posterior negociación y aprobación una vez iniciada la ejecución del contrato.*

*3. Cuáles son los parámetros cuantitativos o cualitativos que se utilizarán para la valoración del Plan “más completo”.*

Por el órgano de contratación se comunica la siguiente respuesta:

*“1. Se trata de un Plan de Prevención general del absentismo referido al conjunto de centros y trabajadores de la empresa licitadora.*

*2. Debe estar consensuado con los representantes de los trabajadores a fecha de presentación de la oferta y estar en vigor.*

Código Seguro de Verificación	IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Fecha	21/12/2021 08:36:14
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	FRANCISCO JAVIER LOPEZ OLIVAS		
Firmante	RAIMUNDO MIRANDA MIRANDA		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI</a>	Página	2/6



3. Se valorará que sea una herramienta de diagnóstico del absentismo que tenga en cuenta el origen multifactorial del mismo y que implemente medidas y acciones para su control y reducción, que incidan positivamente en la productividad y en los costes de la organización. Un Plan que permita conocer periódicamente las estadísticas sobre el índice de absentismo y sus causas, los accidentes de trabajo y enfermedades comunes y profesionales y sus consecuencias, índices de siniestros, estudios periódicos o especiales del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención que se utilizan o que permitan el diagnóstico de situación. Se valorarán datos desagregados por sexos y desglosados por causas”.

Entiende el recurrente que nos encontraríamos ante un criterio de adjudicación improcedente por cuanto el mismo afectaría a la empresa licitadora en su conjunto, y no al servicio a prestarse en particular, siendo en todo caso, que el mismo no quedaría vinculado al objeto del Contrato.

En virtud de tal explicación entiende el recurrente que dicho criterio de valoración es nulo de pleno derecho y vulneraría los principios de igualdad, no discriminación, de libre concurrencia y de acceso a las licitaciones públicas conforme a lo dispuesto en los Artículos 1, 126 y 132 de la LCSP.

**TERCERO:** Por el órgano de contratación se señala la legalidad del criterio señalado, argumentando que *“Es en esta búsqueda de la calidad en la prestación del servicio, y dentro del derecho a cierta discrecionalidad –que no arbitrariedad- que asiste al Órgano de Contratación en la elección de los criterios de adjudicación, donde se establece, entre otros muchos, el criterio de la puesta a disposición de la ejecución del contrato de un Plan de prevención del Absentismo laboral que recoja un determinado contenido.*

*Si el absentismo laboral (ausencia en el puesto de trabajo por muy variados motivos) es un problema importante para cualquier empresa; en el ámbito del Servicio de Ayuda a Domicilio se ve agravado por los costes emocionales que lleva aparejados. Un desfile continuado de auxiliares de ayuda a domicilio para asistir a un usuario no es sinónimo de calidad en el servicio. Genera desconfianza, desasosiego y ausencia total de intimidad en el destinatario del mismo”.*

(...)

*“Muy al contrario de lo que plantea la parte recurrente, y por lo expuesto en los párrafos inmediatamente anteriores, el criterio de adjudicación que aquí se cuestiona tiene una clara vinculación con el objeto del contrato. Si el mismo consiste en la prestación de un servicio de contenido socio-sanitario al usuario, donde influyen elementos psicológicos y donde se establecen lazos emocionales, es claro que la calidad en la prestación del servicio viene prioritariamente marcada porque el agente prestador goce de una cierta continuidad. Y en la medida de lo posible está en manos de la empresa procurar la misma, poniendo los medios y herramientas que estén a su alcance para conseguirla”.*

Código Seguro de Verificación	IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Fecha	21/12/2021 08:36:14
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	FRANCISCO JAVIER LOPEZ OLIVAS		
Firmante	RAIMUNDO MIRANDA MIRANDA		
Url de verificación	https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Página	3/6



**CUARTO:** Se centra, así, el objeto del recurso en la inclusión de un criterio de carácter “social” como criterio de adjudicación y la relación de ese “Plan de Prevención de Absentismo Laboral” exigido en el Pliego con el contrato que se licita.

En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC), en su Resolución 660/2018 de 6 julio, señala que *“Antes que nada, debemos de advertir con carácter general que la regulación de los criterios sociales y medioambientales en la Ley 9/2017, así como también en la Directiva transpuesta, no constituye precisamente un modelo de claridad y precisión sino más bien al contrario, pues mientras, por ejemplo el art. 1.3 de la Ley dispone la aplicación en toda la contratación pública “de manera transversal y preceptiva” de criterios sociales y medioambientales y éstos se aplican efectivamente en el artículo 145.2 de manera amplísima y sin restricción porcentual alguna, se exige por otro lado que estos criterios estén vinculados al objeto de contrato en la forma establecida por el art. 145.6 de la Ley, es decir refiriéndose siempre a “las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato”, además de que deberán lógicamente respetarse los principios de libertad de acceso, igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad, “salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”, proclamados en el artículo 1.1 de la Ley, facilitándose asimismo (artículo 1.3) “el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas de economía social”. Principios que deben conjugarse todos ellos simultáneamente a la hora de enjuiciar la legalidad de los criterios propuestos, lo que no resulta precisamente fácil y puede dar lugar a interpretaciones divergentes.*

*Empezando por el primero de los criterios discutidos, “disponer de un plan de igualdad registrado en REGCON”, este Tribunal entiende que este criterio incumple la LCSP toda vez el mismo no está referido, como exige la ley, a su aplicación en la ejecución del contrato, sino a la empresa licitadora en su conjunto y de forma previa a la formalización del contrato”.*

Así mismo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sus informes 17/11 y 13/98, señala que no pueden introducirse como criterios de adjudicación “características de empresa”, que nunca vendría específicamente referidas al objeto de contrato.

**QUINTO:** Puede parecer claro que dado el carácter “social” de la licitación objeto del recurso, la exigencia de la existencia de un “Plan de prevención de Absentismo Laboral” como criterio de adjudicación tenga un encaje normativo en el Art. 145.2 de la LCSP, pero lo que falla en los Pliegos es que esa exigencia como criterio de valoración se refiera a la totalidad de la empresa y de sus centros de trabajo y además “ex ante” de la adjudicación.

El Considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE establece que *“No obstante, la condición de que exista vínculo con el objeto del contrato, excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede*

Código Seguro de Verificación	IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Fecha	21/12/2021 08:36:14
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	FRANCISCO JAVIER LOPEZ OLIVAS		
Firmante	RAIMUNDO MIRANDA MIRANDA		
Url de verificación	https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Página	4/6



*considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, servicios o suministros adquiridos. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa”.*

Así el TACRC en su Resolución 235/2019 de 8 de marzo señala que “*Con arreglo a la Directiva 2014/24, solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los basados en consideraciones sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), y que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el PPT, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades”.*

Para concluir que “*Cumplido el requisito anterior para que un criterio de adjudicación sea admisible como tal, el segundo aspecto que determina si los dos criterios de adjudicación impugnados son admisibles o no por ajustarse a lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE, es que el criterio reúna las cuatro condiciones de la normativa europea (artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE) y de la Jurisprudencia del TJUE que en todo caso deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público, que son:*

- a) Deben estar vinculados al objeto del contrato.*
- b) Deben ser específicos y cuantificables objetivamente.*
- c) Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento.*
- d) Deben publicarse previamente”.*

**SEXTO:** En el presente caso, la exigencia de la existencia de un “Plan de prevención de Absentismo Laboral”, aunque conectada con el objeto de la licitación, no lo está con el objeto del contrato y ello es así por su configuración como “requisito de empresa”, con carácter previo, y para todos los centros de trabajo.

Esta exigencia desvirtúa este criterio de valoración por cuanto pueden ocurrir que empresas “multiservicios” que realizan prestaciones tan variadas como limpieza, seguridad o ayuda a domicilio puedan tener un Plan de prevención de absentismo laboral pero las prescripciones de ese Plan en seguridad o limpieza bien poco tienen de relación con el objeto del contrato.

Puede ocurrir, así mismo, que la empresa licitadora no tenga centro de trabajo en la provincia de Huelva, en donde se desarrolla la prestación de contrato, y dado que estamos ante una licitación en la que se establece la subrogación de la totalidad de los trabajadores proceda a la apertura de centro de trabajo, con lo que tiene poca lógica la exigencia de un Plan previo que no estaría aprobado por la representación sindical de los trabajadores a subrogar y para un centro de trabajo distinto.

Código Seguro de Verificación	IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Fecha	21/12/2021 08:36:14
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	FRANCISCO JAVIER LOPEZ OLIVAS		
Firmante	RAIMUNDO MIRANDA MIRANDA		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI</a>	Página	5/6



**SÉPTIMO:** Por todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal entiende que el recurso interpuesto debe prosperar, sólo a los efectos señalados en *petitum* Segundo del recurso, esto es, la nulidad de la exigencia de un “Plan de Prevención de Absentismo laboral”, con hasta 5 puntos dentro de los Criterios de Adjudicación evaluables conforme a juicio de valor (Cláusula 19 y 25 PCAP), que no podrá tenerse en cuenta a los efectos de adjudicación, ya que por esta resolución se declara única y exclusivamente dicho criterio como contrario a Derecho.

De conformidad con lo anterior, y en virtud de lo establecido en el Art. 57 de la LCSP, el Tribunal **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Estimar el recurso interpuesto por ASADE contra los Pliegos que rigen la licitación del Servicio de Ayuda a Domicilio de la Diputación de Huelva en los términos señalados en Fundamento Séptimo.

**SEGUNDO:** Levantar la suspensión cautelar del procedimiento acordada por este Tribunal.

**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 sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

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 Andalucía con sede en Sevilla, 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.

En Huelva a fecha de firma electrónica.

**EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL,**

**EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL,**

Código Seguro de Verificación	IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI	Fecha	21/12/2021 08:36:14
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	FRANCISCO JAVIER LOPEZ OLIVAS		
Firmante	RAIMUNDO MIRANDA MIRANDA		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7FGHI7D5WJQW7CAXVDAZTUGI</a>	Página	6/6

