



EB 2021/030

Resolución 074/2021, de 7 de mayo, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por AURRERANTZ, S.COOP. DE INICIATIVA SOCIAL contra la adjudicación del contrato “Prestación del servicio de ayuda a domicilio (SAD) en el municipio de Bilbao (lote 3)”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 25 de febrero de 2021 se presentó en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial en materia de contratación interpuesto por AURRERANTZ, S.COOP. DE INICIATIVA SOCIAL (en adelante, AURRERANTZ) contra la adjudicación del contrato “Prestación del servicio de ayuda a domicilio (SAD) en el municipio de Bilbao (lote 3)”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

SEGUNDO: Remitido el recurso al poder adjudicador el día 25 de febrero, se recibió, los días 4 y 11 de marzo, en este OARC / KEAO, una copia del expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de 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).





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados el día 5 de marzo, se han recibido las alegaciones de SACYR SOCIAL, S.L., adjudicatario impugnado (en adelante, SACYR), el día 12 del mismo mes.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de M.K.A.G. que actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 c) de la LCSP señala que los acuerdos de adjudicación podrán ser objeto de recurso.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP, el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Bilbao tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.



SEXTO: Alegaciones de la recurrente

El recurso se basa en los argumentos que se resumen a continuación:

- a) La adjudicataria ha incluido en su oferta mejoras no permitidas por los pliegos que rigen la licitación y que no guardan relación con el objeto del contrato en cuya prestación debe garantizarse el acceso por los destinatarios en condiciones de igualdad y equidad. El recurrente identifica estas “mejoras encubiertas” en propuestas como las 200 comidas anuales y una bolsa económica, las estancias temporales gratuitas en residencias del País Vasco, dispositivos tecnológicos y estudios de eficiencia energética. Además, se alega que la aceptación de estas mejoras por el órgano de contratación supone que el poder adjudicador se excede en sus competencias en materia de servicios sociales.

- b) La adjudicataria ofertó 40 horas de formación continua dentro de la jornada laboral y 15 horas para las nuevas incorporaciones, incluido el personal subrogado; se trata de una formación que SACYR configura como obligatoria para los trabajadores. La recurrente alega que la empresa no está en disposición de dar cumplimiento a la propuesta, ni la ha desarrollado en su proposición, que se trata de una oferta con impacto directo en el precio y coste que no se ha tenido en cuenta y que coloca la prestación ofertada ante el incumplimiento de los pliegos. Debe tenerse en cuenta que la formación se realiza dentro de la jornada laboral y la adjudicataria debe proceder a la sustitución de los trabajadores, cuyo coste total debe preverse y asciende a 578.219,48 euros. Además, esta sustitución supone incumplir el principio de continuidad y regularidad en el personal de atención (cláusulas 5.2 y 10.7 del pliego de prescripciones técnicas, PPT).

- c) El recurso alega que el informe que sustenta la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor ha penalizado la oferta de AURRERANTZ por omitir determinada información que, en realidad, sí se encontraba en su proposición; así, las limitaciones de espacio impuestas por los pliegos han llevado a la recurrente a no reiterar el mínimo imperativo del servicio fijado en el



PPT y en la normativa aplicable (Ley 12/2008, de servicios sociales y Decreto 185/2015, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que la desarrolla), sin que ello signifique que la oferta incumpla dicho mínimo. Concretamente, el recurso alega en contra de la valoración de los epígrafes “Proyecto de atención”, “Proyecto de gestión y organización de los servicios”, “Proyecto de formación”, “Proyecto de innovación tecnológica y social”, afirmando que se trata de una valoración errónea y arbitraria.

d) Finalmente, se solicita:

- Con carácter principal, la anulación de la adjudicación y la exclusión del adjudicatario, adjudicándose el contrato a la recurrente como segundo clasificado o,
- Subsidiariamente, la anulación de la adjudicación y la exclusión de los apartados de la oferta de la adjudicataria en los que se hayan incluido mejoras encubiertas, con el correspondiente recálculo de los puntos y la adjudicación a la oferta que presente la mejor relación calidad – precio o,
- En el caso de que no se estimara ninguna de las dos peticiones anteriores, la anulación de la adjudicación y la retroacción del expediente al momento anterior a las valoraciones para que se puntúen las partes no valoradas al recurrente, adjudicándose en consecuencia el contrato a la proposición que presente la mejor relación calidad – precio.

SÉPTIMO: Alegaciones de SACYR

Por su parte, SACYR alega lo siguiente para oponerse al recurso:

- a) La actuación impugnada está amparada en los márgenes del correcto ejercicio de la discrecionalidad técnica que corresponde al poder adjudicador, cuya infracción no acredita la recurrente.
- b) Las mejoras en la calidad o en las prestaciones ofertas valoradas en su conjunto no son mejoras en el sentido del recurso; el artículo 145.7 de la LCSP



se refiere a las mejoras expresamente previstas como tales en los pliegos como criterios de adjudicación, que no es el caso.

c) No hay vulneración de los principios de universalidad del servicio (que se refiere al acceso al mismo) o igualdad y equidad (que se refiere a la no discriminación asociada a condiciones sociales o personales).

d) Respecto al reproche de la supuesta imposibilidad de cumplimiento de la oferta formativa obligatoria, se alega que la oferta prioriza la teleformación para que los profesionales se marquen sus propios tiempos de estudio y realización de actividades, mientras que el recurso da por hecho que la formación se realizará dentro de la jornada laboral y que implican sustitución del personal; llama la atención que el recurso califique de ambicioso un plan de 40 horas anuales mientras que AURRERANTZ ofrece uno de 132.

e) SACYR entiende que los planteamientos de la impugnación son inconsistentes y tan solo buscan retrasar la formalización del contrato en beneficio del recurrente, actual prestador del servicio, por lo que entiende que procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso con base en los argumentos que se resumen a continuación:

a) Las aportaciones de la oferta de la adjudicataria no son mejoras en el sentido jurídico del término, no han tenido un peso decisivo por referirse a cuestiones accesorias o complementarias (no son la “valoración – fuerza”, que se señala al inicio de la evaluación de cada criterio). Estando las prestaciones básicas garantizadas por la legislación aplicable y por los pliegos, y sin que se haya infringido el principio de igualdad de trato, se han tomado en consideración contenidos de la oferta que mejoran el mínimo exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) porque tienen relación con el servicio, se



consideran de interés y redundan en el bienestar de los usuarios del servicio; no valorar estos aspectos llevaría a una mera comprobación de que se cumple el PPT y eliminaría la comparación efectiva de las proposiciones y la competencia entre los licitadores.

b) No cabe valorar la veracidad de la propuesta formativa de SACYR, toda vez que es viable con los recursos adecuados; de hecho, la propuesta formativa debe presentarse de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 10.7 del PPT (anualmente), momento adecuado para las correspondientes comprobaciones. Además, no es cierto que la propuesta alcance en realidad las 55 horas, ni que implique necesariamente sustitución y rotación del personal.

c) La aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor no es errónea ni arbitraria y respeta lo establecido en los pliegos. Se alega que el recurrente invoca en su favor la colaboración con el poder adjudicador en proyectos de Ayuda a domicilio, lo que es inaceptable por contrario a los principios de igualdad de trato y no discriminación.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso alega que la oferta de SACYR contiene mejoras no permitidas, que su propuesta de formación es inviable, y que la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor es errónea y arbitraria. Los apartados de los pliegos relevantes para determinar la viabilidad de la impugnación, que rigen el procedimiento de adjudicación por no haber sido impugnados en tiempo y forma, vinculando al poder adjudicador y a los licitadores, son los siguientes:

Carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas

IV. CRITERIOS DE VALORACIÓN DE OFERTAS

27. CRITERIOS NO CUANTIFICABLES POR FÓRMULAS. 48% (48 puntos).

A) METODOLOGIA DE VALORACIÓN

En cada criterio, para evaluar y clasificar las ofertas se utilizara el siguiente método de valoración:



- Oferta Insuficiente: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea insuficiente o incoherente Hasta 40% de la puntuación máxima del criterio.
- Oferta Suficiente: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea pobre o inexistente en alguna de los aspectos.....Hasta 50% de la puntuación máxima del criterio.
- Oferta Buena: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea adecuado y siempre que los aspectos no desarrollados o poco desarrollados no tengan consideración de esenciales, y no pongan en riesgo llevar a buen fin del contrato. ...Hasta 75% de la puntuación máxima del criterio
- Oferta Destacable: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea completa y exhaustiva siendo la propuesta totalmente adecuada y la mejor para los fines del contrato Hasta 100% de la puntuación máxima del criterio

B) CRITERIOS DE VALORACION :

Se valorará para cada Lote conforme a los siguientes criterios:

CRITERIOS DE VALORACIÓN	PUNTOS MAXIMOS	DOCUMENTACION A PRESENTAR EN SOBRE B CRITERIOS NO CUANTIFICABLES POR FORMULA
	48	Extensión máxima de cada fichero : el indicado en cada apartado (no se tendrá en cuenta para la valoración todo lo que exceda de la extensión fijada). Al tratarse de una oferta electrónica se indica que una cara corresponde a una página, siendo el verso y el anverso dos páginas diferentes.
1. PROYECTO DE ATENCIÓN Se valorarán los siguientes aspectos: La idoneidad, la adecuación y la eficacia del proyecto en relación al colectivo destinatario y al proceso municipal del SAD.	8	B.1 PROYECTO DE ATENCIÓN Proyecto de atención a las diferentes modalidades y prestaciones del servicio en función de sus destinatarios (apartados 7 y 8 del PPT, entre otras cuestiones) Máximo 10 páginas (Arial 10), (no se tendrá en cuenta para la valoración todo lo que exceda de la extensión fijada)
2. PROYECTO DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN de los SERVICIOS Se valorarán los siguientes aspectos: La idoneidad, la adecuación y la eficacia del proyecto en relación al colectivo destinatario y al proceso municipal del	8	B.2 PROYECTO DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN de los SERVICIOS Proyecto de gestión y organización de los servicios (apartados 12.1, 12.2, 12.4.1 y 12.4.2 1 y 12.4.2.2, entre otras cuestiones) Máximo 10 páginas (Arial 10), (no se tendrá en



SAD.		cuenta para la valoración todo lo que exceda de la extensión fijada)
3. PROYECTO DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN de RECURSOS HUMANOS Y DE RECURSOS MATERIALES Se valorarán los siguientes aspectos: La adecuación de la organización del equipo y de la asignación de tareas y la optimización de los recursos humanos, así como la idoneidad de los recursos materiales propuestos, todo ello en relación al colectivo destinatario y a las necesidades del servicio y del Área de Acción Social.	12	B.3. PROYECTO DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y DE RECURSOS MATERIALES Proyecto que incluya aspectos como la estructura organizativa del equipo y las funciones/tareas de cada perfil profesional y los recursos materiales adscritos al servicio (apartados 9, 10 y 11 entre otras cuestiones) Máximo 10 páginas (Arial 10), (no se tendrá en cuenta para la valoración todo lo que exceda de la extensión fijada).
4. PROYECTO DE SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE COORDINACIÓN Se valorarán los siguientes aspectos: La idoneidad, la adecuación y la eficacia del proyecto en relación al colectivo destinatario y a las necesidades del servicio y del Área de Acción Social.	8	B.4 PROYECTO DE SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN y DE COORDINACIÓN Proyecto de sistematización de la información, comunicación y coordinación interna y externa del servicio. (apartados 12.3, 12.4.2.3 y 12.5, otras cuestiones) Máximo 10 páginas (Arial 10), (no se tendrá en cuenta para la valoración todo lo que exceda de la extensión fijada)
5. PROYECTO DE FORMACIÓN Se valorarán los siguientes aspectos: La idoneidad, la adecuación y la eficacia del proyecto en relación al personal adscrito al servicio y a las necesidades del mismo y del Área de Acción Social.	6	B.5 PROYECTO DE FORMACIÓN Proyecto de formación (apartado 10.7) Máximo 5 páginas (Arial 10), (no se tendrá en cuenta para la valoración todo lo que exceda de la extensión fijada)
6. PROYECTO DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y SOCIAL Se valorarán los siguientes aspectos: Se valorará la idoneidad, la adecuación y la eficacia del proyecto en relación al colectivo destinatario de servicio, en lo referido a su calidad de vida y al mantenimiento de su autonomía en su entorno habitual.	6	B.6 PROYECTO DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y SOCIAL Proyecto de innovación tecnológica y social aplicado al servicio y a su colectivo destinatario (apartado 11.4, entre otras cuestiones) Máximo 5 páginas (Arial 10), (no se tendrá en cuenta para la valoración todo lo que exceda de la extensión fijada)



A la vista de lo anterior, y de la documentación que consta en el expediente, a continuación, se exponen las apreciaciones del OARC / KEAO sobre el recurso.

a) Sobre la presentación de mejoras no permitidas

El recurrente alega que la oferta del adjudicatario debió ser excluida por contener mejoras no permitidas por los pliegos. El análisis de este motivo de recurso debe comenzar con la determinación de la normativa reguladora para seguir con su aplicación al caso.

a 1) Sobre la normativa aplicable a las mejoras impugnadas

Sobre este particular, el artículo 145 de la LCSP (titulado “Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato”), y concretamente en su apartado 7, establece lo siguiente:

“7. En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.”

Partiendo de esa base legal, el motivo de recurso debe desestimarse por las siguientes razones:

- 1) Tal y como las configura el artículo 145.7 de la LCSP, y como sugiere claramente su ubicación sistemática, las mejoras no son sino un tipo de criterio de adjudicación del contrato. Por ese motivo, el citado apartado 7



prevé para ellas mandatos legales que, en realidad, en su mayor parte no son sino reproducción o concreción de los que el mismo artículo 145 declara en otros de sus apartados aplicables a cualquier criterio de adjudicación, como la vinculación al objeto del contrato o la descripción con un grado de definición suficiente como para no permitir al órgano de contratación un margen de decisión ilimitado para adjudicar el contrato.

- 2) No obstante, como bien indica el adjudicatario impugnado y se deduce del propio precepto, el artículo 145.7 de la LCSP es aplicable solo en el caso “...de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación”, que no es el caso del contrato analizado. Téngase en cuenta que la definición de las mejoras como “prestaciones adicionales” no es, por sí sola, suficiente para delimitarlas claramente como categoría diferenciada de otras clases de criterios de adjudicación, pues la función de cualquier criterio es evaluar favorablemente y promover la presentación de aspectos de las ofertas que supongan mejorar las prescripciones técnicas, que son el umbral mínimo a partir del cual el poder adjudicador considera aceptable adjudicar el contrato (ver la Resolución 96/2020 del OARC / KEAO y el Fundamento de Derecho quinto, apartado 6, número 3º, de la sentencia del Tribunal Supremo de 24/3/2021, ECLI:ES:TS:2021:1200). Consecuentemente, expandir el ámbito objetivo de la norma llevaría a interpretaciones extremas (como las que fundamentan el recurso) que supondrían su aplicación a cualquier aspecto de las ofertas que añadiera valor a dicho umbral mínimo (o que utilizara el término “mejorar” en su sentido más común), pudiendo concluirse en una exclusión de la proposición del todo desproporcionada.
- 3) No hay en la LCSP una norma que condicione la posibilidad de presentar mejoras a la expresa autorización en los pliegos o el anuncio, sin perjuicio de los límites señalados en el artículo 145.7 cuando dichas mejoras se hayan configurado como criterio de adjudicación el cual, como ya se ha dicho, no es el supuesto analizado. En todo caso, la infracción de tales



límites no implicaría necesariamente la exclusión de la oferta, sino su no valoración en el correspondiente criterio.

- 4) A la vista de los apartados 1) a 3) anteriores, debe descartarse que la oferta del adjudicatario impugnado haya de ser excluida por la presentación de mejoras “no permitidas”. No obstante, ello no quiere decir que no haya límites a su aceptación o valoración. Estos límites se establecen sin embargo con carácter general por la legislación contractual. En primer lugar, no cabe aceptar una oferta que incluya contenidos contrarios a los pliegos que rigen la licitación (especialmente, a sus prescripciones técnicas; ver, por todas, la Resolución 60/2021 del OARC / KEAO) o, en su caso, a las normas que regulan el objeto del contrato. En segundo lugar, aun cuando la proposición no sea contraria a dichas prescripciones o normas, y por lo tanto no pueda ser excluida, no cabe evaluar aspectos de la misma que no estén contemplados en los criterios de adjudicación previamente establecidos en los pliegos, pues ello supondría no respetar su fondo reglado y alterar las bases del procedimiento de adjudicación, que vinculan al poder adjudicador y a los licitadores (ver, por ejemplo, la Resolución 88/2018 del OARC / KEAO). Es bajo ambos parámetros que deben analizarse los argumentos del recurrente sobre las “mejoras encubiertas” propuestas por el adjudicatario impugnado, lo que es el núcleo del siguiente epígrafe.

a 2) Sobre la validez de las “mejoras” propuestas

Sentados en el punto 4) del apartado 1) anterior los límites que debe respetar la oferta recurrida, este Órgano entiende que el motivo de impugnación debe desestimarse por las siguientes razones:

- 1) En varios apartados del recurso se señala que las mejoras propuestas son contrarias a los pliegos, o a las normas aplicables, o que su aceptación supondría que el Ayuntamiento excediera sus competencias



en materia de servicios sociales. Sin embargo, estas alegaciones no pueden aceptarse:

- Una vez que los pliegos (firmes por no impugnados en tiempo y forma) han dividido el objeto del contrato en varios lotes, no cabe alegar que es contrario al principio de acceso a los servicios sociales en pie de igualdad que los contratos derivados de la adjudicación de cada lote tengan contenido distinto, pues es consecuencia natural de la citada división la adjudicación de lotes distintos a licitadores diferentes, los cuales han podido presentar proposiciones de diferente alcance y contenido. En todo caso, como alega el Ayuntamiento, este principio no pide una uniformidad total de la prestación, sino la garantía de un contenido básico en cuestiones como el acceso o las modalidades, que ya figura en los pliegos.
- En virtud de su misma temporalidad y su conexión con el objeto del contrato, no puede considerarse contraria al apartado 4 del PPT (preferencia por la permanencia en el domicilio frente al ingreso en un centro residencial) o al régimen competencial de los servicios sociales el ofrecimiento de estancias temporales gratuitas en residencias. Análoga observación debe hacerse sobre la oferta de dispositivos que mejoran la calidad de vida de los usuarios, que no guarda relación con el servicio de teleasistencia competencia del Gobierno Vasco.

2) Las “mejoras encubiertas” tienen amparo en la descripción de los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos, respetando por lo tanto su fondo reglado:

- La oferta de comidas anuales o de una bolsa económica es evaluable dentro del criterio “Proyecto de atención”; en este sentido, no se comparte el reproche de que se trata de una mejora propia de un contrato de suministros pues, además de que eso sería irrelevante, se trata de una prestación accesoria o adicional que no impide el cumplimiento de la principal.



- La propuesta de estancias temporales en residencias, valorada dentro del criterio “Proyecto de gestión y organización del servicio”, identifica un aspecto de la oferta que procura la mejor atención a los usuarios.
- El ofrecimiento de dispositivos tecnológicos incrementa la calidad de vida de los usuarios y su autonomía personal y procura el ahorro (en gastos de suministro eléctrico, por ejemplo) a personas económicamente vulnerables, por lo que es razonable su valoración en el criterio “Proyecto de innovación tecnológica y social”, que se refiere tanto al servicio como al colectivo destinatario.

b) Sobre la viabilidad de la propuesta de formación

El recurrente alega que la propuesta de formación presentada por el adjudicatario es de imposible cumplimiento. A juicio de este Órgano, los argumentos en los que se apoya para sostener este motivo de impugnación no acreditan dicha imposibilidad, lo que conlleva su desestimación por las siguientes razones:

- 1) El recurrente parte de la base de que el hecho de que la formación ofertada se vaya a realizar en horario laboral supondrá la sustitución y rotación del personal para mantener el servicio. A su vez, ello implicaría un coste adicional no previsto en la proposición y la infracción del principio de continuidad y regularidad en el personal de atención exigido por el PPT. Esta afirmación parte del error de identificar el horario laboral de las personas que ejecutan la prestación con el tiempo de atención efectivo; por el contrario, como alega el adjudicatario, su propuesta permite la prestación de la parte presencial de la formación en la parte de la jornada de trabajo en la que se realizan menos servicios u otras fórmulas organizativas o docentes que no requieren sustituciones ni, por lo tanto, gasto adicional.
- 2) En cualquier caso, los cálculos que aporta la recurrente sobre el supuesto coste adicional no dejan de ser un ejercicio especulativo, como lo es



también la afirmación de que dicho coste no ha sido tenido en cuenta en la oferta de SACYR. En este sentido, lo que sí consta es que la proposición económica de la adjudicataria no está incurso en sospecha de anormalidad (artículo 149 de la LCSP), que es el cauce legal para verificar la viabilidad de la oferta en razón de su bajo precio.

- 3) Finalmente, debe añadirse que el PPT no prohíbe en términos absolutos la rotación o sustitución del personal, sino que pide “evitar fórmulas de organización del servicio que impliquen una excesiva rotación o la participación de un número excesivo de profesionales en la realización de las diferentes funciones incluidas en el servicio que atiende a cada persona usuaria” (apartado 5.2 del PPT). En ningún caso se ha acreditado que la rotación o sustitución, de haberla, vaya a ser excesiva.

c) Sobre la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor

El recurrente afirma que la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor es incorrecta por arbitraria y por basarse en apreciaciones erróneas sobre el contenido de su oferta. Sobre el alcance y los límites de la discrecionalidad técnica que ampara al poder adjudicador para aplicar los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, este Órgano ha establecido una reiterada doctrina que, en Resolución 20/2021). En síntesis, esta doctrina establece que el órgano de contratación goza de un margen para la aplicación de dichos criterios, de manera que no es revisable por el OARC / KEAO lo referido a los juicios técnicos, pero sí ciertos límites generales de la actividad discrecional, como son la competencia del órgano, el respeto al procedimiento establecido y a los hechos determinantes de la decisión, o la adecuación al fin perseguido y a los principios generales del derecho (especialmente, los de igualdad de trato y no discriminación y la interdicción de la arbitrariedad). Asimismo, el ejercicio de esta potestad discrecional debe respetar su fondo reglado, tal y como éste se deduzca de la descripción del criterio de adjudicación



y de las prescripciones técnicas (ver, por todas, la Resolución 61/2021 del OARC / KEAO).

Por otro lado, sobre el contenido mínimo que debe satisfacer la motivación de la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor para cumplir las funciones que la LCSP le encomienda, como posibilitar a los interesados la interposición de un recurso debidamente fundado (artículo 151.2 de la LCSP) y facilitar a este Órgano el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica, también se ha pronunciado el OARC / KEAO en reiteradas ocasiones (ver, por todas, su Resolución 30/2021). En síntesis, la motivación debe expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás.

Una vez contrastado el informe técnico que sustenta el acto impugnado con los citados límites y requisitos, este Órgano entiende que la motivación de la adjudicación es suficiente y acredita un ejercicio correcto de la discrecionalidad que asiste al poder adjudicador; en particular, se observa lo siguiente:

- 1) Como bien indica el poder adjudicador, las limitaciones de espacio para la documentación presentada por los licitadores estaban previstas en los pliegos y condicionaban la oferta de la recurrente igual que las de todos los demás licitadores. Además, este Órgano ya ha declarado que estas limitaciones, cuando son proporcionadas al objeto y la complejidad del contrato, pueden ser una manera de forzar al licitador a centrarse en los aspectos fundamentales de la proposición y a obviar los accesorios o irrelevantes, lo que facilita la homogeneidad de las ofertas y la objetividad en la selección de la oferta económicamente más ventajosa, siendo contrario al principio de igualdad de trato permitir que un licitador obtenga ventajas frente a sus competidores por la vía de no respetarlas (ver, por ejemplo, la Resolución 18/2021 del OARC / KEAO).



- 2) El informe técnico no afirma el incumplimiento por AURRERANTZ de las prescripciones técnicas ni de los contenidos mínimos exigidos por la normativa que regula la prestación objeto del contrato (lo que, además, en buena lógica, habría supuesto la exclusión de la oferta, que no se ha producido) por el hecho de que la proposición no los mencione expresamente. En este sentido, este Órgano ha establecido que, salvo que los pliegos lo exijan expresamente, no cabe pedir tal mención para todas y cada una de las prescripciones en la oferta porque su mera presentación ya supone el acatamiento de los pliegos, si bien este acatamiento general no es suficiente para salvar una oposición frontal entre la oferta y los pliegos (ver, por todas, la Resolución 177/2020 del OARC / KEAO). No obstante, no es menos cierto que la omisión de ciertos aspectos, su falta de desarrollo detallado o la inconcreción de la oferta pueden penalizar al licitador con la obtención de una menor puntuación en aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor (ver, por ejemplo, la Resolución 91/2020 del OARC / KEAO), y eso precisamente es lo que ha sucedido con la oferta de la recurrente.
- 3) En el mismo sentido de lo señalado en el número 2) anterior, no cabe que la recurrente pretenda compensar la falta de desarrollo o concreción de su propuesta, señalada en el informe técnico, alegando que se trata de contenidos omitidos por estar ya especificados en la legislación reguladora del servicio contratado, en los pliegos o en el convenio colectivo correspondiente (ver las alegaciones formuladas con carácter general contra todo el informe técnico en las páginas 22 y 23 del escrito de recurso y las específicamente dirigidas al criterio “Proyecto de atención” en las páginas 23 a 25). Precisamente, lo que se valora mediante los criterios de adjudicación son las ventajas de la oferta respecto de los mínimos exigidos a todas las ofertas, que son la base a partir de la cual se aplican dichos criterios garantizando el principio de igualdad de trato (ver la Resolución 51/2021 del OARC/ KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de junio de 1993, asunto C-243/89 ECLI:EU:C:1993:257, apartados 37 a 40).



- 4) No se comparte la alegación referida a varios criterios (“Proyecto de gestión y organización de los servicios”, “Proyecto de gestión y organización de recursos humanos y de recursos materiales”, “Proyecto de formación” y “Proyecto de innovación tecnológica y social”) en el sentido de que el informe basa sus valoraciones en la errónea apreciación de que la oferta de la recurrente carece de contenidos que sí figuran en ella. En realidad, el informe no se limita a señalar genéricamente la ausencia total de menciones sobre varios temas, como indica el recurrente, sino el grado de profundización en los aspectos concretos que señala; por ello, la supuesta apreciación errónea denunciada es en realidad un ejercicio correcto de la discrecionalidad técnica, que comprende también la facultad del poder adjudicador de seleccionar los elementos de la oferta que muestran sus fortalezas y debilidades para emitir sobre ellos los juicios valorativos debidamente motivados. En cambio, el recurrente pretende sustituir esta facultad de la Administración, ejercida mediante personal técnico dotado de cualificación técnica e imparcialidad, por sus propios juicios, necesariamente sesgados.

d) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los apartados a), b) y c) anteriores, el recurso debe desestimarse. A juicio de este Órgano, no procede la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP porque, aunque el recurso ha sido desestimado, no carece de argumentación legal y no queda acreditado que la interposición del recurso obedece a la clara finalidad de posponer el perfeccionamiento del contrato.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal



Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio
Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por AURRERANTZ, S.COOP. DE INICIATIVA SOCIAL contra la adjudicación del contrato “Prestación del servicio de ayuda a domicilio (SAD) en el municipio de Bilbao (lote 3)”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

SEGUNDO: Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.3 de la LCSP.

TERCERO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2021eko maiatzaren 7a

Vitoria-Gasteiz, 7 de mayo de 2021