

**Recurso 410/2024**  
**Resolución 474/2024**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 6 de noviembre de 2024

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CUIDAR-T SALUD ALS S.L.** contra la resolución, de 26 de septiembre de 2024, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio en el Municipio de Lepe (Huelva)”, convocado por el Ayuntamiento de Lepe (Expte. 6341/2022), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 7 de noviembre de 2023, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector público anuncio previo de licitación del contrato indicado en el encabezamiento. Asimismo, el 3 de enero se publicó en el citado perfil anuncio de licitación del contrato y de los pliegos que rigen el mismo, habiéndose publicado el anuncio de la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea, el 18 de diciembre de 2023.

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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 26 de septiembre de 2024 el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato a la entidad GRUPO ADL SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA DE INTERÉS SOCIAL. La adjudicación se publicó en el perfil el 30 de septiembre de 2024, siendo notificada a la entidad ahora recurrente ese mismo día a través del citado perfil.

**SEGUNDO.** El 10 de octubre de 2024, la entidad CUIDAR-T SALUD ALS S.L. (CUIDAR, en adelante) presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de adjudicación contra la resolución de adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 11 de octubre de 2024, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración posterior, ha sido recibida en este Tribunal.

Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal, de 22 de octubre de 2024, se dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones; habiéndolas realizado en plazo la entidad GRUPO ADL SOC COOP ANDALUZA (ADL, en adelante), quien efectuó

las mismas tanto en un escrito inicial en el que, asimismo, solicitó acceso a la documentación obrante en el expediente tramitado por este Tribunal, como en otro presentado posteriormente tras la vista practicada en sede de este Órgano.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Competencia.

1. Con carácter previo al examen de cualquier otro requisito de admisibilidad del recurso y de la cuestión de fondo suscitada en el mismo, procede analizar la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso interpuesto, teniendo en cuenta que, el 14 de octubre de 2024, por parte del Ayuntamiento de Lepe se remite la siguiente comunicación a este Tribunal:

*“En relación con su escrito de fecha 11 de octubre de 2024, recibido en este Ayuntamiento con fecha 14 de octubre de 2024 y número de registro de entrada 2024-E-RC-12043, relativo al expediente de contratación 6341/2022 y el recurso interpuesto ante ese tribunal, con referencia RCT410/2024, informamos que nuestra entidad se encuentra adherida al Tribunal de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Huelva para la resolución de los recursos contractuales que puedan derivarse de los procedimientos de contratación gestionados por esta entidad, en virtud de acuerdo de Pleno de fecha 29 de febrero de 2024, que se adjunta al presente.*

*Por lo tanto, solicitamos que procedan a la remisión del expediente y el recurso presentado al Tribunal de Recursos Contractuales competente, en este caso, el de la Diputación Provincial de Huelva, para su tramitación y resolución conforme a derecho”.*

Asimismo, ADL solicita -en su inicial escrito de alegaciones y en el presentado posteriormente tras la vista practicada- la inadmisión del recurso por falta de jurisdicción y competencia de este Tribunal para resolverlo. En tal sentido, manifiesta que este Órgano es de adscripción potestativa mediante convenio y que el Ayuntamiento de Lepe adoptó en resolución plenaria la adhesión al Tribunal Administrativo creado por la Diputación de Huelva.

Pues bien, el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, lo define en su artículo 1 como órgano de carácter especializado que actuará con plena independencia funcional, al que corresponderá, entre otras competencias, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública que emanen de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales de la misma que ostenten la condición de poderes adjudicadores.

Asimismo, el artículo 10 de dicho Decreto, modificado por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, dispone lo siguiente:

*«1. En el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.*



2. De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales.

3. Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.

Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».

Por tanto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucía o de sus poderes adjudicadores vinculados, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, al mencionado artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, precepto que no atribuye directamente competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones, pues solo en el caso de que estas no opten por la creación de sus propios órganos, ni soliciten la asistencia de la Diputación Provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los citados recursos.

Es necesario recordar que este Tribunal tiene establecida una constante doctrina respecto de la cuestión de la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación. Se trata de órganos administrativos especializados creados por la legislación nacional y autonómica, como exigencia del Derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial, constituyéndose éste como garantía de independencia hacia los administrados.

La Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en cuanto los caracteres y requisitos que deben reunir estos órganos especializados señala lo siguiente:

- Considerando número 22 indica que “el órgano de recurso independiente del poder adjudicador o de la entidad contratante” debe examinar todos los aspectos pertinentes para establecer si razones imperiosas de interés general requieren que se mantengan los efectos del contrato en los supuestos en que se declare su ineficacia.

- Artículo 2.3 establece que se somete “a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador” un recurso referente a una decisión de adjudicación de un contrato y que los Estados miembros garantizarán que el poder adjudicador no pueda celebrar el contrato hasta que el órgano que examine el recurso haya tomado una decisión sobre la solicitud de medidas provisionales o sobre el fondo del recurso.

- Artículo 2.9 contiene referencias que también son de aplicación a los órganos de naturaleza no jurisdiccional encargados de resolver los recursos. En efecto, dicho precepto señala que:



*“Cuando los órganos responsables de los procedimientos de recurso no sean de carácter jurisdiccional, sus decisiones deberán ir siempre motivadas por escrito. Además, en ese caso, deberán adoptarse disposiciones para garantizar que cualquier medida presuntamente ilegal adoptada por el órgano de recurso competente, o cualquier presunta infracción cometida en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas, pueda ser objeto de un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 del Tratado CE, y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el órgano de recurso”.*

*“El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad. Como mínimo, el presidente de esta instancia independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Esta instancia independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes.”.*

Estamos ante un concepto de independencia que se construye sobre la base de criterios formales (jurisdiccional o no) y criterios funcionales (la condición de sus miembros, su nombramiento, la duración del mandato o su revocabilidad).

A tal fin conviene para abordar esta cuestión remontarnos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), donde el Tribunal identificaba seis criterios que confieren la condición de “*órgano jurisdiccional*”: el origen legal del órgano; su permanencia; el carácter obligatorio de su jurisdicción; el carácter contradictorio del procedimiento; la aplicación de normas jurídicas y la independencia (considerando 21). De este modo, concluía que la petición de justicia que se producía en el marco de un procedimiento finalizaba con una decisión calificable con el carácter de “*jurisdiccional*”.

De esta jurisprudencia derivan una serie de criterios determinantes de la naturaleza de “*órgano jurisdiccional*” (a los efectos de considerar que es posible que los órganos administrativos de control de la contratación pública pudieran plantear una cuestión prejudicial). Respecto de los caracteres señalados, por un lado, estaría el requisito del origen legal, es decir, el origen legal de la creación del órgano. En segundo lugar, sería la vocación de su nacimiento con carácter de permanencia, es decir que el mismo no hubiera sido creado “*ad hoc*” para conocer de un recurso o asunto concreto. En tercer lugar, el carácter de jurisdicción obligatoria, lo cual supone que las partes están obligadas a dirigirse al órgano para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son vinculantes y coercibles, ya sea porque sus resoluciones administrativas solo son recurribles en vía contencioso-administrativa. Otras notas necesarias serían que el procedimiento fuera contradictorio (que los interesados pueden presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública), que lleven a cabo la aplicación de normas jurídicas, así como el consabido carácter independiente (funciones desarrolladas con plena autonomía, sin vínculo de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de origen alguno).

Todos estos caracteres tienen un corolario común, ofrecer la garantía de la independencia y mostrar, desde el inicio del procedimiento, cuáles son todas las reglas sustanciales de desenvolvimiento de una determinada licitación. Así, el documento básico donde se han de plasmar estos caracteres como garantía de la transparencia, igualdad, y no discriminación son los pliegos, los cuales como veremos suponen determinadas exigencias que tienen la consideración de contenido de mínimo necesario que resultará invariable salvo que se produzca su previa modificación, siempre y cuando sea ello posible.



Es decir, los pliegos son los documentos básicos y esenciales de cualquier licitación pública que garantizan el desenvolvimiento de la licitación conforme a los principios y garantías legales que rigen el procedimiento. Los pliegos contienen los derechos y obligaciones de las partes, de tal modo que únicamente el contrato podrá completar (que no contradecir) los derechos y obligaciones y concretar el modo de ejercicio, en su caso de estos. El artículo 139.1 LCSP, viene a reflejar legalmente el aforismo "*el pliego es ley del contrato*", siendo constante la mención por la doctrina y los tribunales de recursos contractuales al carácter obligatorio y plenamente vinculante de los pliegos para el órgano de contratación, para todos los licitadores y para el contratista, como "*Lex inter partes*". Ello supone la necesidad y obligación de que los órganos de contratación sean rigurosos en su redacción, así como los órganos de resolución del recurso especial en su aplicación.

Conviene hacer referencia al Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en lo relativo a la regulación de la tramitación del recurso especial. En este sentido, establece su artículo 1. b) que el objeto de dicho reglamento es el desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación. Es conveniente recordar que, en lo que se refiere al contenido de los pliegos, señala en sus artículos 10 y 11 que será contenido mínimo de los pliegos el establecimiento de la atribución de la competencia del órgano a quien compete la resolución del recurso especial en materia de contratación.

Esta idea lógicamente enlaza con las garantías de los administrados, y con el derecho al "*juez ordinario predeterminado por la Ley*"; aplicable al ámbito del recurso especial, dada su naturaleza cuasi jurisdiccional, lo cual supone una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que comporta la predeterminación del órgano que ha de conocer de un asunto con anterioridad a la existencia o al surgimiento de la controversia concreta. Supone que la ley, con carácter previo a su actuación, haya creado el órgano y lo haya dotado de jurisdicción y competencia, cuestión que en el ámbito contractual únicamente puede garantizarse con su plasmación previa en los pliegos. En este sentido, el artículo 24 de la Constitución Española supone según repetida doctrina del Tribunal Constitucional «*que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 210/2009, de 26 de noviembre, y 220/2009, de 21 de noviembre, entre otras)*».

En el supuesto analizado, los pliegos fueron publicados con anterioridad a la denominada "adhesión" al órgano administrativo de resolución del recurso especial de la Diputación Provincial de Huelva, siendo inocuo un acto posterior que altere la competencia; de tal modo que ese acto paccionado entre el Ayuntamiento y la Diputación que hiciera perder la competencia a este Tribunal no supondría un desplazamiento de la misma con validez en Derecho.

Por ello, a la fecha del anuncio de licitación, en virtud del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, la competencia, por aplicación de su artículo 10.3, era de este Tribunal -operando su atribución sin necesidad de convenio previo como erróneamente sostiene la entidad interesada quien afirma en sus alegaciones que este Órgano es de adscripción potestativa mediante convenio-. De otro modo, se permitiría a futuro la posibilidad de cambiar la competencia de un determinado órgano administrativo de resolución del recurso especial en materia de contratación a capricho de cada Administración durante la fase de licitación y adjudicación, más aún siquiera sin modificación de los pliegos, y a resultas de las circunstancias concretas y de la casuística de cada licitación, en detrimento claro de la seguridad jurídica y garantías de los licitadores; siendo el contenido de los pliegos, en lo referente al órgano administrativo competente para resolver un recurso especial, un contenido de carácter significativo que no ha resultado en ningún momento modificado, y que supone una clara garantía a favor de los licitadores de acuerdo con el derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución.



2. En segundo lugar, aun estimando la competencia de este Tribunal, las alegaciones vertidas al respecto sobre esta cuestión requieren que debamos examinar el documento que se ha adjuntado por el Ayuntamiento mediante el que se pretende desplazar la competencia de este Tribunal al órgano especial de la Diputación.

Se ha remitido un certificado de un acuerdo del Pleno denominado de “adhesión”, observándose que el 29 de febrero de 2024 se habría acordado solicitar la adhesión por el Pleno del Ayuntamiento de Lepe al órgano especial de resolución de recursos especiales en materia de contratación de la Diputación de Huelva.

En este sentido, los términos del acuerdo son, por un lado, *“que, se considera adecuado la adhesión”* (...), añadiendo que *“la adhesión al Tribunal de Recursos Contractuales de la Excm. Diputación de Huelva requiere la aprobación por el Pleno de la Corporación, que deberá ser remitido para la formalización del correspondiente convenio o acuerdos de adhesión, de conformidad con la Disposición Adicional primera del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Excm. Diputación de Huelva”*.

Por último, estimamos relevante los términos del propio Acuerdo del Pleno. En primer lugar, se acuerda *“solicitar la adhesión al Tribunal de Recursos Contractuales de la Excm. Diputación Provincial de Huelva, conforme a lo establecido por el artículo 46.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, el artículo 10 del Decreto 322/2011, de 2 de noviembre; y el artículo 1 y disposición adicional primera del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Excm. Diputación de Huelva”*.

En segundo lugar, se acuerda *“remitir el presente acuerdo a la Excm. Diputación Provincial de Huelva, junto con el modelo de adhesión o encomienda que tienen publicado a estos efectos”,* para que por último se faculte al *“Alcalde – Presidente para la firma de cuantos documentos resulten necesarios para la adhesión que se pretende”*.

Por tanto, el contenido del acuerdo es solicitar la adhesión para formalizar un convenio para la atribución de la competencia o acuerdo de adhesión, en su caso.

En este sentido, el citado Reglamento expresa en su artículo 1 que el ámbito de actuación del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva es el siguiente (...) *“b) Entidades Locales de la Provincia de Huelva, sus organismos autónomos y sus entidades instrumentales que ostenten la condición de poderes adjudicadores, cuando hayan atribuido la competencia al Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 322/2011, de 2 de noviembre”*.

Este Reglamento, en cuanto a la atribución de las competencias se remite al artículo 46.4 de la LCSP y al Decreto autonómico, previendo únicamente en la Disposición Adicional Primera, bajo la rúbrica de “Convenios y acuerdos de adhesión”, que *“la Diputación de Huelva mantendrá actualizada y hará pública la relación de entidades adheridas, mediante el régimen de convenios o acuerdos de adhesión, al Tribunal. A tal fin se aprobará un modelo de adhesión al Tribunal”*.

El Decreto autonómico recoge en el artículo 10 que la fórmula o instrumento jurídico para atribuir la competencia a este Tribunal por parte de las Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos de Gran Población será el convenio. No lo recoge respecto de la forma de atribuir la competencia de los Ayuntamientos al órgano que pudiere crear una Diputación Provincial. Tampoco lo expresa el artículo 46.4 de la Ley. No obstante, ya la propia Disposición Adicional Primera del Reglamento de la Diputación, distingue entre adhesión y convenio, así como a su vez el Acuerdo del Pleno de 29 de febrero de 2024 recoge que el mismo no atribuye la competencia, sino que debe ser remitido para la formalización del correspondiente convenio o acuerdo de adhesión. No consta hasta la fecha a este Tribunal que el convenio o acuerdo de adhesión se haya llevado a cabo, como tampoco se ha podido cotejar



pues si bien el Reglamento de funcionamiento del órgano especial de la Diputación expresa que mantendrá actualizada y hará pública la relación de entidades adheridas, lo cierto es que a la fecha del dictado de esta resolución no están publicados esos convenios. Tampoco puede llegarse al conocimiento de ello examinando el resto de información publicada en el portal de la Diputación pues la única memoria publicada es del año 2022, al igual que las resoluciones (siendo la última la 15/2022 de fecha de 6 de febrero de 2023).

A efectos de poder clarificar el instrumento jurídico válido para estimar que la competencia esté verdaderamente atribuida se ha de partir del artículo 46 apartado 4 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 cuanto señala que en *“lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación.”*

*En el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito”*

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, recoge en su artículo 11, las competencias de asistencia a los municipios. Entre las competencias de asistencia que puede la provincia prestar constan, de forma potestativa, la asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico, recogiéndose únicamente de forma obligatoria cuando conforme a su apartado 2 *“la provincia deba prestarla a solicitud de los municipios(...).”*

El artículo 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, relativo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, no señala que esta asistencia se prestará para la resolución del recurso especial en materia de contratación de forma específica, si bien podría incardinarse en el apartado j) que señala que *“en la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio” (...), “cualquier otra (asistencia) que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos.”*

Asimismo, el apartado 2 señala que:

*“Por norma provincial se determinarán los requisitos de asistencia y las formas de financiación, que en cada caso correspondan, de acuerdo, al menos, con los criterios de atención preferente a los municipios de menor población y a los municipios de insuficiente capacidad económica y de gestión, así como la urgencia de la asistencia requerida”.*

Hemos de reiterar que el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, señala en el artículo 10.1 que en *“el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión*



*Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales”.*

En el apartado 2 señala que *“De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1 c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y de las citadas cuestiones de nulidad y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales”.*

Y por último en el apartado 3 que:

*“Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.*

*Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias”.*

Por todo ello, a la vista de la comunicación remitida por el Ayuntamiento de Lepe, de la petición de adhesión, en los términos reproducidos, y teniendo en cuenta que no se tiene constancia de la existencia de un instrumento jurídico de colaboración entre ambas Administraciones locales que determine la vigencia de esa pretendida delegación de competencias (en los términos del artículo 49 h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), se hace necesario constatar la relación jurídica existente a efectos de determinar la competencia y por ende la eficacia de dicha delegación a la que se refiere ese certificado remitido. Se constata que tanto el Ayuntamiento como la Diputación son dos Administraciones locales independientes, cada una con su personalidad jurídica diferenciada, y teniendo en cuenta el periodo de tiempo transcurrido desde febrero de 2024 (momento del acuerdo al que alude el certificado remitido), hasta la fecha de la interposición del recurso, al no constar la aceptación expresa por parte de la Diputación de Huelva, no puede constatar la vigencia de tal delegación de competencia a un órgano, el Tribunal de la Diputación, que como órgano delegado no tiene una relación de dependencia jerárquica con relación a dicho Ayuntamiento.

Es decir, ni siquiera ahora puede sostenerse que la competencia esté efectivamente atribuida.

3. Una vez resuelta la competencia de este Tribunal para la resolución del presente recurso, a mayor abundamiento hemos de mencionar que en fechas recientes -a efectos de determinar la competencia subsidiaria de este Órgano respecto de las entidades locales de Andalucía que no han creado un órgano especial propio- se ha solicitado información a aquellas entidades respecto de las que constaba la posibilidad de la existencia de órganos propios.

El órgano especial creado para la resolución del recurso especial de la Diputación Provincial de Huelva se organiza y regula a través de su Reglamento, de 4 de febrero de 2022 como se ha citado. Del mismo cabe destacar que no prohíbe la compatibilidad de funciones, sino que la permite expresamente. El Reglamento establece en su artículo 4.4 respecto de las retribuciones que:



*“Los miembros del Tribunal que no ejerzan su cargo con dedicación exclusiva compatibilizarán esta tarea con su puesto de trabajo en la Administración a la que pertenezcan, sin perjuicio de los complementos retributivos, gratificaciones o indemnizaciones que procedan”.*

Tras la consulta antes referida efectuada por este Tribunal a principios de 2024, resulta que actualmente el órgano de resolución del recurso especial de la Diputación provincial de Huelva está compuesto por funcionarios cuyo ejercicio de funciones en dicho órgano especial se compatibilizan con el ejercicio de otras funciones ordinarias que no quedan definidas, ni en la respuesta ni en la información institucional de la misma. Se desconoce, por tanto, si pudiera quedar garantizada formalmente la independencia que legalmente deben ostentar estos órganos; es más no se observa mecanismo en dicho Reglamento que permitan atisbar la posibilidad de un control cierto.

Por otro lado, téngase en cuenta la especialización de dicho órgano administrativo especial desde el punto de vista cuantitativo, es decir, en cuanto al número de recurso especiales resueltos; así, en el año 2023, según la información que consta, el total de recursos especiales fue de 4, con el resultado de dos inadmisiones y de dos estimaciones.

En cualquier caso, por todo lo expuesto anteriormente, en los apartados 1 y 2 de esta consideración, dada la fecha del anuncio de licitación y publicación de los pliegos y la inexistencia de convenio, en el presente recurso especial este Tribunal resulta competente para su resolución.

#### **SEGUNDO. Legitimación.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

#### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y va a resultar formalizado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

#### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

#### **QUINTO. Sobre las alegaciones realizadas por la entidad interesada.**

ADL, aparte de solicitar la inadmisión del recurso por incompetencia de este Tribunal y el acceso al expediente del que ya recibió vista en este Órgano, formuló las siguientes alegaciones:

En su primer escrito, esgrime defectos en la tramitación del procedimiento de adjudicación determinantes de la nulidad de actuaciones; en concreto, señala los siguientes:

- En la composición de la mesa de contratación recogida en los pliegos y en la constitución de las dos primeras mesas no figura el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función



de asesoramiento jurídico, conforme a lo previsto en el artículo 326 de la LCSP y en su Disposición adicional segunda relativa a la composición de las mesas en las entidades locales.

- En el informe de valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor se desglosan y puntúan una serie de subcriterios no recogidos en los pliegos.
- La sesión de la mesa de contratación de 1 de abril de 2024, en la que iba a procederse a valorar las ofertas conforme a criterios de evaluación automática, fue suspendida sin motivo ajustado a derecho, al tratarse de criterios que solo tenían que evaluarse automáticamente, sin discrecionalidad ni margen de apreciación técnica. Por tanto, la mesa se excedió en su cometido al acordar la suspensión de la sesión cuando debió limitarse a comprobar si las licitadoras habían ofertado las mejoras y en qué cantidad o forma. Además, para suspender el acto de la mesa se debería haber incoado previamente su revisión de oficio, siendo causa de nulidad la suspensión sin el procedimiento recogido en la ley.

En consecuencia, solicita que, si el Tribunal continúa con la tramitación del recurso, se proceda a *“Devolver el expediente administrativo a la administración al apreciarse defectos determinantes de nulidad del procedimiento para que en el ejercicio de sus competencias proceda a la emisión de nuevo pliego administrativo con todas las garantías e iniciándose un nuevo procedimiento de licitación”*.

En el escrito presentado tras la vista practicada en sede de este Tribunal, ADL, además de reiterar la incompetencia de este Tribunal para la resolución del recurso y su consiguiente inadmisión, vuelve a solicitar la nulidad del procedimiento con aprobación de nuevos pliegos y el inicio de una nueva licitación. En concreto, aparte de la incompetencia, formula las siguientes alegaciones:

- El informe al recurso se emite por órgano no competente para formular conclusiones de dicha naturaleza y con ese alcance. En tal sentido, señala que *“Tras la vista del informe jurídico del Ayuntamiento, se pone de manifiesto que el mismo realiza consideraciones de carácter jurídico técnico que deberían ser valoradas por el propio órgano de contratación, el órgano plenario que es el que, valida el procedimiento, siendo el único competente para formular un decreto en el sentido indicado en el informe y, en cualquier caso, revisar sus valoraciones y modificarlas.*

*Ello sin considerar que quedan fuera de este informe jurídico, numerosas irregularidades de procedimiento por el que el suscribiente pasa de soslayo, tales como la constitución de la mesa de contratación; la incorrecta suspensión del procedimiento de valoración; la incorrecta y fuera de plazo emisión del informe de valoración, entre otras.*

*En ningún caso, este informe puede ser considerado por parte del tribunal como un allanamiento realizado por parte del Ayuntamiento, de hecho, en el mismo informe se indica que no existe discrecionalidad en la valoración de la mesa”*.

- El Tribunal ha realizado manifestaciones interpretativas en el escrito de traslado del recurso para alegaciones *“que pudieran constituir de alguna forma una alteración del procedimiento no contemplada en el mismo, no debiendo entrar a la valoración de ninguna de las pruebas aportadas al procedimiento sino en la fase de resolución”*.

Expuestas las citadas alegaciones, hemos de efectuar las siguientes consideraciones:



1) La alegación sobre inadmisión del recurso por incompetencia de este Tribunal ya ha sido respondida en el fundamento de derecho primero donde se ha argumentado la competencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía para resolver el presente recurso especial.

2) El acceso a la documentación obrante en el procedimiento de recurso tramitado en este Tribunal ha tenido lugar en los términos que constan en la diligencia de vista donde se indica que *“Las personas comparecientes solicitan concretamente y acceden al informe elaborado por el órgano de contratación al recurso 410/2024”*.

3) Las alegaciones vertidas sobre defectos de tramitación en el procedimiento de adjudicación determinantes de la nulidad de actuaciones no son admisibles en el procedimiento de recurso especial. Debe tenerse en cuenta que, tal y como el legislador lo ha configurado, el recurso especial no da lugar a un procedimiento contradictorio entre la empresa recurrente y los demás licitadores en el que, a modo de la reconvención del proceso civil, estos últimos puedan ampliar en sus alegaciones el objeto del litigio y, por lo tanto, el ámbito de la resolución. Como señala la Resolución 92/2016, de 26 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, *“el alcance de la resolución se fija solo en la petición del recurso (artículo 47.2 TRLCSP), mientras que el trámite de alegaciones de los interesados obedece al mandato constitucional de garantizar su audiencia (artículo 105.3 de la Constitución), pero no les concede una vía de impugnación o reconvención, por lo que su posición procedimental no es en absoluto análoga a la del recurrente ni a la del demandado del pleito civil”*.

En el supuesto analizado, ADL denuncia defectos de tramitación determinantes de nulidad que, según manifiesta, afectan a la composición de la mesa de contratación, a la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y a la suspensión acordada por la mesa de la sesión en que iban a ser valoradas las ofertas con arreglo a criterios de evaluación automática. Su pretensión es que este Tribunal, apreciando la existencia de los citados defectos, declare la nulidad de pleno derecho del procedimiento para que el órgano de contratación apruebe nuevos pliegos y se inicie una nueva licitación.

La citada pretensión no puede tener cabida en el trámite de alegaciones. ADL no puede articular una petición anulatoria de la licitación y, por tanto, de la propia resolución impugnada en virtud de la cual ha resultado adjudicataria. Ello equivaldría a admitir que puede impugnar una resolución que le es favorable alineándose en la posición de la propia recurrente e incluso yendo más allá pues solicita la anulación de todo el procedimiento de licitación. Además, el trámite de alegaciones al recurso especial constituye un trámite de audiencia de los interesados que no puede encubrir en modo alguno el ejercicio de una acción impugnatoria, la cual sería además extemporánea.

Como se ha indicado, el alcance de la resolución de los tribunales administrativos de recursos contractuales se fija solo en el petitum del recurso (artículo 57.2 de la vigente LCSP), debiendo inadmitirse las alegaciones de ADL en cuanto desbordan el ámbito de la resolución del recurso especial.

4) La alegación sobre incompetencia de la persona que emite el informe al recurso especial tampoco puede estimarse por las siguientes razones:

- Conforme a lo estipulado en el artículo 56.2 de la LCSP, *“Interpuesto el recurso, el órgano competente para la resolución del recurso lo notificará en el mismo día al órgano de contratación con remisión de la copia del escrito de interposición y reclamará el expediente de contratación a la entidad, órgano o servicio que lo hubiese tramitado, quien deberá remitirlo dentro de los dos días hábiles siguientes acompañado del correspondiente informe”*. Por tanto, la emisión del informe al recurso por parte de la Secretaria Accidental del Ayuntamiento es conforme al precepto legal citado.



- Aunque se estimara -que no es el caso- que la competencia para su emisión corresponde al órgano de contratación como sostiene la interesada, la remisión del citado informe por el Alcalde quien, precisamente, preside el Pleno del Ayuntamiento -que es el órgano de contratación-, permitiría entender que dicho órgano está de acuerdo con los términos del mencionado informe, quedando tácitamente convalidado cualquier eventual vicio de incompetencia que pudiese concurrir en la suscripción del mismo.
- El hecho de que el informe jurídico no mencione irregularidades en el procedimiento de adjudicación no determina que sea inválido; primero, porque tales irregularidades son apreciadas solo por la interesada, no teniendo que ser compartidas por la entidad contratante y segundo, porque el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP se emite frente a los motivos del recurso, quedando su contenido delimitado por el del propio escrito de impugnación.
- El informe al recurso contiene un reconocimiento del error padecido en la valoración de la oferta de la entidad recurrente, mostrando su conformidad con uno de los motivos esgrimidos en tal sentido en el recurso. Tal reconocimiento debe considerarse como un allanamiento parcial a las pretensiones formuladas por la recurrente; si bien esto no significa que el Tribunal deba sin más estimar el motivo, pues habrá de comprobar previamente que con ello no se infringe manifiestamente el ordenamiento jurídico, lo que exigirá un examen de fondo de los argumentos en que se sustenta el citado motivo de impugnación.

5) Finalmente, debe desestimarse la alegación de que este Tribunal ha realizado manifestaciones interpretativas en el escrito de traslado del recurso a la interesada que pudieran suponer una alteración del procedimiento, al no ser posible valorar las pruebas aportadas más que en la fase de resolución.

Al respecto, el escrito de la Secretaría del Tribunal a que se refiere la interesada señalaba, en lo que aquí interesa, que <<se le comunica que el órgano de contratación en su informe se allana parcialmente a las pretensiones de la recurrente respecto de los alegatos PRIMERO Y SEGUNDO del escrito de recurso, en los siguientes términos “No entendemos que exista discrecionalidad en la valoración de los criterios automáticos, puesto que, la valoración se realiza tras comprobar la documentación aportada, aplicándose los criterios sin apreciaciones técnicas. Cosa distinta es que la valoración de la Mesa no sea correcta, pero en ningún momento existen valoraciones subjetivas de dichos criterios, ni tampoco se ha rechazado aplicar puntuaciones a la entidad recurrente, simplemente la valoración de los criterios automáticos no ha sido acertada”>>.

El citado escrito se limita a recoger literalmente aquella parte del contenido del informe al recurso en el que se reconoce que no ha sido correcta la valoración de la oferta por parte de la mesa. No existe ninguna interpretación del citado informe ni se ha valorado prueba alguna, solo se ha efectuado una mera puesta en conocimiento de los interesados de aquella manifestación efectuada por el órgano de contratación. Es más, a la vista del citado escrito de la Secretaría del Tribunal, ADL solicitó acceso al expediente y ha podido examinar el informe completo al recurso; por tanto, la hipotética irregularidad que invoca -y que este Tribunal no aprecia- tampoco le habría deparado indefensión ni perjuicio alguno, careciendo en todo caso de efectos invalidantes.

Con base en las consideraciones realizadas, no cabe admitir ninguna de las alegaciones efectuadas por la interesada.

**SEXTO. Fondo del asunto: sobre la valoración de la oferta de la recurrente en el criterio de evaluación automática “Plan de formación interno y propio”.**



## I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita la anulación de la adjudicación con retroacción de las actuaciones, a fin de que se efectúe la valoración de las ofertas correctamente conforme a lo indicado en el escrito de recurso, procediéndose a la adjudicación a su favor. Funda esta pretensión en dos motivos, comenzando en este fundamento por el primero de ellos donde se esgrime la prohibición de discrecionalidad técnica en la valoración de los criterios dependientes de fórmulas matemáticas o aritméticas.

La recurrente, tras citar varias resoluciones de órganos de resolución de recursos contractuales, aduce que se ha cometido error al evaluar su oferta con arreglo a los citados criterios, al haberse emitido juicios de valor sobre los mismos y efectuarse una interpretación sin limitar la valoración a su mera aplicación.

Al respecto, el apartado 9.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) prevé los criterios cuya cuantificación dependen de fórmulas aritméticas o matemáticas, valorados con hasta 35 puntos. Su redacción es la siguiente:

### *“9.2.1.- PLAN DE FORMACIÓN INTERNO Y PROPIO - HASTA 22,5 PUNTOS*

*En el Plan de Formación deberá detallarse las horas y contenidos de formación y reciclaje de los/as profesionales.*

*- Se valorará el mayor volumen de horas dedicadas a la formación específica para el desarrollo adecuado del desempeño del rol profesional, otorgándose 1 punto por cada 5 horas ofertadas por profesional y año, hasta un máximo de 20 puntos.*

*- La formación ofertada reúne los requisitos exigidos para la consecución de certificados de profesionalidad por parte de los/as trabajadores/as, 1,25 puntos.*

*- Disponer de un espacio en nuestra localidad para el desarrollo de las sesiones formativas, 1,25 puntos.*

### *9.2.2.- REALIZACIÓN DE ENCUESTAS DE EVALUACIÓN DE LA PRESTACIÓN SERVICIO TANTO A USUARIOS/AS COMO A LOS/LAS TRABAJADORES/AS ADSCRITOS/AS AL MISMO, HASTA 10 PUNTOS (...).*

### *9.2.3.- MEJORAS - HASTA 2,5 PUNTOS (...)*”

La oferta de la adjudicataria recibió un total de 88 puntos; mientras que la de la recurrente obtuvo 87,50 distribuidos del siguiente modo: 55 puntos en los criterios sujetos a juicio de valor y 32,50 puntos en los criterios de evaluación automática, según el siguiente desglose:

- Plan de formación interno y propio: 20 puntos.
- Encuestas de evaluación de prestación del servicio: 10 puntos.
- Mejoras: 2,5 puntos.

La controversia versa sobre la puntuación recibida en el criterio de evaluación automática *“Plan de formación interno y propio”* valorado con 22,5 puntos y donde la recurrente obtuvo 20 puntos con el siguiente comentario *“Plan de formación donde se detallan las horas y contenidos de la formación y el reciclaje de los/as profesionales”*.

Asimismo, se adjunta al recurso un documento que, igualmente obra en el expediente remitido a este Tribunal y consta publicado en el perfil de contratante, relativo a una diligencia de la Secretaría del Ayuntamiento en la que se señala lo siguiente:

*<< (...) que, en relación con el “Contrato de Servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Lepe (Huelva) (Exp. 6341/2022)”, con fecha 12 de abril de 2024, se celebró la Mesa de Contratación, cuya acta se encuentra debidamente publicado, en la que se acordó:*



“Ante la presentación de los Planes de Formación aportados por las empresas licitadoras exigidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y el volumen de dichos planes, la Mesa de Contratación por unanimidad de sus miembros determina suspender la sesión, con objeto de evaluar con mayor detenimiento el contenido de los citados Planes de Formación y poder otorgar la puntuación conforme a lo ofertado por los licitadores”.

Requerida por la Mesa de Contratación la emisión del citado Informe, la Técnica de Servicios Sociales, miembro de la Mesa de Contratación, remitió Informe a la Secretaria Accidental a través de correo electrónico, no habiéndose incluido en el expediente, y cuyo contenido se incluye en la presente diligencia:

#### 2.1 PLAN DE FORMACIÓN INTERNO Y PROPIO. -

En el plan de formación deberá detallarse las horas y contenidos de formación y reciclaje de los/las profesionales:

- Se valorará el mayor volumen de horas dedicadas a la formación específica para el desarrollo adecuado del desempeño del rol profesional, otorgándose 1 punto por cada 5 horas ofertadas por profesional y año, hasta un máximo de 20 puntos.
- La formación ofertada reúne los requisitos exigidos para la consecución de certificados de profesionalidad por parte de los/as trabajadores, 1,25 puntos.
- Disponer de un espacio en nuestra localidad para el desarrollo de las sesiones formativas, 1,25 puntos.

#### EMPRESA CUIDAR-T

- En relación al número de horas ofertadas por cada profesional y año, realizan una amplia y diversa oferta formativa, estando toda ella íntimamente relacionada con las funciones del personal adscrito al servicio y en consecuencia específica para el buen funcionamiento y desarrollo del mismo.

La empresa propone un máximo de 100 horas de formación por trabajador y año, cumpliendo en demasía, con la duración de los cursos relacionados, estas horas ofertadas. En consecuencia, teniendo en cuenta el máximo que se puede obtener en este apartado, arrojaría una puntuación de 20 puntos.

- En cuanto a los requisitos que debe reunir la formación ofertada para la consecución de los correspondientes certificados de profesionalidad por parte de los/las trabajadores/a, poner de manifiesto lo siguiente:

A pesar de que de forma muy general mencionan en su oferta la posibilidad de que en los casos que el/la trabajador/a deban obtener el certificado de profesionalidad, se comprometen a que lo obtengan durante el primer año de contrato, posteriormente y cuando desarrollan los programas que conforman su Plan de Formación, no se encuentra incluido en el mismo ninguno que vaya destinado a la capacitación para la obtención del referido certificado, concretamente no se refleja la realización de los módulos, con las consiguientes unidades competenciales, que se necesitan para ello, según lo preceptuado en el R.D. 1379/2008, modificado por el R.D.721/2011.

Por tanto, en este apartado la puntuación obtenida es 0.

- Y, por último, en lo referente a la disposición del espacio en el municipio de Lepe, no especifica el domicilio del que se dispone, solo aparece el compromiso de la puesta a disposición del mismo, lo cual no se corresponde con lo exigido en el Pliego.

Por tanto, en este apartado la puntuación obtenida es de 0 puntos.

Total, puntuación obtenida 20 puntos.>>

El recurso cuestiona que no hayan sido valorados los aspectos referentes a la consecución de certificados de profesionalidad con 1,25 puntos, ni el criterio de disponer de una sede para impartir formación con 1,25 puntos también.



En tal sentido, la recurrente manifiesta que en su oferta indicó lo siguiente: *“Destacamos que nos comprometemos a facilitar la obtención del Certificado de Profesionalidad al 100% de las profesiones sociosanitarias que no lo posean, en base a la Resolución de 10 de julio de 2018.”* Y considera que las características de la formación a impartir a los trabajadores que ejecuten el contrato junto a las 480 horas de formación darían lugar a la posibilidad de obtención de certificados de profesionalidad para los trabajadores. Cita, al respecto, el Real Decreto 1379/2008, de 1 de agosto, modificado por el Real Decreto 721/2011, de 20 de mayo, por el cual se regula el certificado de profesionalidad en Atención Sociosanitaria a personas en el domicilio, que exige un total de 480 horas en módulos formativos.

Concluye, pues, que su oferta debió recibir 1,25 puntos por reunir los requisitos necesarios para la obtención del certificado de profesionalidad, máxime teniendo en cuenta que el criterio no admite interpretación, debiendo valorarse la proposición si el licitador indica que la formación cumplirá con los requisitos; todo ello sin perjuicio de los mecanismos de que dispone el órgano de contratación en sede de ejecución mediante la imposición de penalidades para hacer que el adjudicatario cumpla con lo ofertado.

Por otro lado, en cuanto a la disposición de un espacio en la localidad para el desarrollo de las sesiones formativas, la recurrente esgrime que, en su oferta, se comprometió a la puesta a disposición de un espacio en la localidad de Lepe para la implantación de las acciones formativas. Considera que el criterio debe ser puntuado de forma automática entendiéndose como un compromiso de adscripción de medios materiales, no siendo posible considerar que ese espacio deba estar disponible en el momento de presentación de la oferta por cuanto se otorgaría una ventaja significativa a la oferta que actualmente presta el servicio. Y concluye en este caso, tras citar varias resoluciones de tribunales de recursos contractuales, que *“la puntuación a otorgar debe ser bien, puntuar con 1.25 puntos a todos los licitadores que se hayan comprometido a contar con una sede en el caso de ser adjudicatarios como adscripción de medios o bien, considerar nulo por arraigo territorial dicho criterio y no valorar dicho criterio a ninguno de los licitadores”*.

## II. Alegaciones del órgano de contratación.

Opone frente al motivo expuesto que la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de evaluación automática se ha realizado tras comprobar la documentación aportada, sin realización de apreciaciones técnicas.

No obstante, señala que se ha revisado el proyecto presentado por la recurrente, comprobándose que cumple expresamente con la formación a los trabajadores de conformidad con el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral y con el Real Decreto 721/2011, de 20 de mayo, por el que se establecen cuatro certificados de profesionalidad de la familia profesional Servicios socioculturales y a la comunidad que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad y se actualizan los certificados de profesionalidad establecidos como anexo I y II en el Real Decreto 1379/2008, de 1 de agosto.

El órgano de contratación alega que la recurrente así lo indica en su proyecto y que la mesa debió otorgar a su oferta 1,25 puntos, pues valoró erróneamente el criterio entendiéndolo que aquella no cumplía con la formación al hacer referencia genérica a la normativa que la regula y no mención expresa a la obtención del certificado.

Por otro lado, respecto al espacio disponible en la localidad, señala que los miembros de la mesa de contratación entendieron que los licitadores debían disponer del espacio para la formación en el momento de la presentación de la oferta, dada la redacción del pliego; pero que, analizados los informes de la Junta Consultiva de Contratación y al no poder contener los pliegos previsiones fundadas en razones de arraigo territorial, el simple



hecho de contemplar en la oferta la puesta a disposición del local en caso de que la empresa resulte adjudicataria debería ser suficiente. En consecuencia, entiende que la oferta de la recurrente debió valorarse con 1,25 puntos en este apartado del criterio.

### III. Consideraciones del Tribunal.

Como ya se ha indicado, el objeto de la controversia en este primer motivo se refiere a la indebida valoración de la proposición recurrente en el criterio de adjudicación de evaluación automática “plan de formación interno y propio” valorado con hasta 22,5 puntos y en el que la oferta de la recurrente recibió 20 puntos. Concretamente, el conflicto surge por la asignación de cero puntos en los apartados del criterio referidos, respectivamente, (i) a formación ofertada con los requisitos para la consecución de certificados de profesionalidad y (ii) a disposición de un espacio para el desarrollo de sesiones formativas en la localidad para el desarrollo de las sesiones formativas.

La empresa considera que se han aplicado incorrectamente estos subcriterios en su oferta y que debió recibir 1,25 puntos en cada uno de ellos hasta alcanzar los 22,5 puntos previstos en el criterio. En este punto, el órgano de contratación reconoce que, en efecto, la proposición de la recurrente debió recibir la puntuación reclamada. Tal reconocimiento debe considerarse como un allanamiento a las pretensiones formuladas en este motivo del recurso y, al no existir una regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico administrativo ni contractual, hemos de acudir a lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al cual *«Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oír por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho»*.

De este precepto resultan los siguientes requisitos:

- 1º) Que el Tribunal resulta obligado a aceptar el allanamiento sin más trámites.
- 2º) Que solo cabe no aceptarlo cuando la estimación de las pretensiones del recurso suponga una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

Conforme a lo expuesto, el motivo expuesto debe ser estimado por cuanto dicho allanamiento no supone infracción del ordenamiento jurídico al quedar constatados los errores producidos en la valoración de la oferta de la recurrente.

Así, resulta que el pliego valoraba con 1,25 puntos el que la formación ofertada reuniese los requisitos exigidos para la consecución de certificados de profesionalidad por parte de los trabajadores/as. Y, al tratarse de un criterio de evaluación automática, el compromiso de *“facilitar la obtención del Certificado de Profesionalidad al 100% de las profesionales sociosanitarias que no lo posean, en base a la Resolución de 10 de julio de 2018”* resultaba suficiente para su valoración, sin perjuicio de la posibilidad que en todo caso asistiría al órgano de contratación de exigir a la entidad que resultare adjudicataria el cumplimiento efectivo de tal compromiso. En definitiva, al configurarse en el pliego este aspecto de evaluación como un subcriterio de aplicación automática, una vez efectuado el compromiso en los términos que constan en la proposición de la recurrente, no resulta posible someter a discusión ni debate alguno la documentación presentada por la empresa.

Asimismo, en cuanto al subcriterio consistente en *“disponer de un espacio en nuestra localidad para el desarrollo de las sesiones formativas”*, contiene en efecto un elemento de arraigo territorial que no puede beneficiar a la entidad que viniera prestando el servicio con anterioridad. No obstante, de la redacción literal del pliego no se



desprende que la disposición efectiva del espacio deba serlo en el momento de presentar la oferta, teniendo cabida en el criterio el compromiso de disposición de dicho espacio para la ejecución del servicio, exigible en el momento de iniciarse la prestación y el desarrollo de las sesiones formativas. Y, como quiera que la recurrente se comprometió “a la puesta a disposición de un espacio en la localidad de Lepe para la impartición de las acciones formativas, el cual se encontrará ubicado en la misma sede que esta entidad abrirá en el municipio”, ello resultaba suficiente para la valoración de su oferta con arreglo a este aspecto del pliego que, por otro lado, constituía ya un extremo aceptado por todas las partes (lex contractus).

Con base en las consideraciones realizadas, el motivo debe estimarse.

**SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a error en la valoración del proyecto presentado por la entidad adjudicataria en el sobre B para su valoración como criterio sujeto a juicio de valor.**

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Esgrime que “El Proyecto exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, tendrá una extensión máxima de 60 hojas, incluidas la portada y contraportada, computando las páginas tanto en texto como en tablas, gráficos o planos. El texto se presentará solamente en hojas A-4, mientras que el resto podrá presentarse en otros formatos, computando cada gráfico, tabla o plano como una página, siempre que haga referencia a un único dato. El tipo de letra será Arial 11, y el interlineado será sencillo.”

Aduce que el proyecto presentado por la adjudicataria no cumple las exigencias anteriores de la página 33 a la 45 en cuanto a tipo y tamaño de letra, máxime si se tiene en cuenta que las tablas incluidas en las citadas páginas son imágenes cuyo tamaño se ha reducido para cumplir con el máximo de páginas permitidas.

Y, con apoyo en diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, concluye que, a falta de previsión expresa en los pliegos sobre las consecuencias del incumplimiento, el órgano de contratación tiene tres opciones: (i) valorar la oferta en el criterio en cuestión con cero puntos, (ii) no tener en cuenta parte del documento en la valoración o (iii) minorar la valoración de la memoria en su integridad o en su último apartado, fijando la cuantía de la reducción que debe ser acordada.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo expuesto, alegando que las puntuaciones de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor fueron publicadas expresamente y no resultaron impugnadas en su momento. Y añade que, tras el análisis realizado no se desprende que el proyecto presentado por la entidad adjudicataria haya vulnerado lo establecido en el pliego.

III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. En primer lugar, no puede darse la razón al órgano de contratación cuando esgrime que las puntuaciones de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor fueron publicadas y no se impugnaron en su momento. El recurso especial solo procede contra los actos establecidos en el artículo 44.2 de la LCSP, de modo que la impugnación de la citada valoración solo podía efectuarse con ocasión del recurso contra la adjudicación, en los términos previstos en el artículo 44.3 del citado texto legal conforme al cual “Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del



*expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación.”*

En cuanto al incumplimiento imputado por la recurrente a la oferta de la adjudicataria en el criterio sujeto a juicio de valor denominado “Proyecto de gestión del servicio” -valorado con hasta 65 puntos- hemos de partir de lo previsto en el apartado 12.2.4 del PCAP que, entre las normas de valoración y presentación de la documentación a incluir en el sobre B, señala que *“El Proyecto exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, tendrá una extensión máxima de 60 hojas, incluidas la portada y contraportada, computando las páginas tanto en texto como en tablas, gráficos o planos. El texto se presentará solamente en hojas A-4, mientras que el resto podrá presentarse en otros formatos, computando cada gráfico, tabla o plano como una página, siempre que haga referencia a un único dato. El tipo de letra será Arial 11, y el interlineado será sencillo”*.

Asimismo, el PCAP reitera esta extensión del proyecto cuando define este criterio de adjudicación. En tal sentido, señala que *“El Proyecto debe incluir obligatoriamente todo lo relacionado en los apartados reseñados anteriormente. En caso de que no se contemplara alguno de ellos en el mismo, la valoración total del Proyecto será de cero puntos.*

*Por otra parte, la redacción del mismo no podrá exceder de 60 hojas, incluidas en ellas la portada y contraportada; debiendo usarse como fuente el tipo de letra Arial 11 y un interlineado sencillo”*.

De tales previsiones del PCAP se desprende que el tipo de letra será Arial 11 con interlineado sencillo en todo el contenido del proyecto, ya sea texto, ya sean tablas o gráficos o planos. No hay razón para concluir que pueda cambiarse el tipo de letra y/o su tamaño en las tablas incorporadas al proyecto, como sucede en el caso del proyecto presentado por la adjudicataria.

En caso de incumplimiento de esta regla de valoración, el PCAP no prevé consecuencia específica como sí la establece para el caso de que el proyecto no incluya todo lo relacionado en los distintos apartados que contempla el pliego. En este último caso, se indica que la valoración total del proyecto será cero puntos. Así las cosas, aun cuando considerásemos la consecuencia menos gravosa para el caso de incumplimiento del tipo de letra y su tamaño -consistente en la no valoración del contenido escrito de las tablas, pero sí del resto del proyecto- ello conduciría a tomar en consideración un contenido incompleto del proyecto que acarrearía una valoración total de cero puntos al mismo por aplicación de la consecuencia prevista en el pliego para la otra regla de valoración.

Con base en las consideraciones anteriores, el motivo debe ser igualmente estimado y con ello el recurso interpuesto, debiendo anularse el acto impugnado con retroacción de las actuaciones para que se efectúe la valoración de las ofertas en los términos aquí analizados, y continúe el procedimiento hasta la adjudicación, en su caso. No procede realizar pronunciamiento sobre la adjudicación del contrato a favor de la recurrente en los términos que esta solicita, habida cuenta el carácter revisor de este Tribunal con competencia para anular los actos contractuales que infrinjan el ordenamiento jurídico (artículo 57.2 de la LCSP), correspondiendo al órgano de contratación adoptar la resolución que proceda en cumplimiento de lo aquí acordado.

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

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CUIDAR-T SALUD ALS S.L.** contra la resolución, de 26 de septiembre de 2024, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio en el Municipio de Lepe (Huelva)”, convocado por el



Ayuntamiento de Lepe (Expte. 6341/2022); y en consecuencia, anular el acto impugnado a fin de que se proceda en los términos previstos en el fundamento de derecho séptimo *in fine* de esta Resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** 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.

