

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA DIPUTACIÓN DE GRANADA**

Núm. de recursos: Rec. 2025/REC_01/000006 y Rec. 2025/REC_01/000007

Recurrentes: Ayudan2 S.L. y Círculo Empresarial de Cuidados a Personas en Andalucía (en adelante, CECUA)

Recurrido: Ayuntamiento de Salobreña

Ponente Sra.: D^a. María Teresa Martín Bautista**RESOLUCIÓN N^o: 8/2025**

En Granada, a la fecha de la firma electrónica.


VISTO el escrito presentado por D. Javier López-Cantal Marín, en nombre y representación de Ayudan2 S.L., con CIF 18956102, en el registro electrónico de la Diputación Provincial de Granada el 9-4-2025; así como escrito de D. José Antonio López Díaz, en nombre y representación de CECUA, con CIF-G90391368, presentado en el registro electrónico de la Diputación Provincial de Granada el 9-4-2025, por los que interponen recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la contratación, mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, del “*Servicio de ayuda a domicilio como prestación básica de los servicios sociales comunitarios y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia del Ayuntamiento de Salobreña*”, expediente:1614/2024.

Este Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero: Por acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Salobreña de 14 de marzo de 2025 se aprobaron los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas correspondientes al expediente de contratación del “*Servicio de ayuda a domicilio como prestación básica de los servicios sociales comunitarios y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia del Ayuntamiento de Salobreña*”.

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42P0hSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	1/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



Segundo: Dicha licitación sigue el procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación y tramitación ordinaria; siendo un contrato sujeto a regulación armonizada y susceptible de recurso especial en materia de contratación por tener el contrato de servicios un valor estimado de 4.215.458,02 €, superior a los cien mil euros establecidos en el artº 44.1.a) de la LCSP, y recurriéndose los pliegos de la licitación, objeto previsto en el artº 44.2 de la LCSP.

Tercero: Tras la publicación de la licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público estatal con fecha 19-3-2025, se presentaron alegaciones por parte de la representante de Ayudan2 S.L. el día 2-4-2025, dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artº 50.1.b) de la LCSP; escrito que se inadmitió por el Ayuntamiento de Salobreña al entender que se trataba de un recurso especial en materia de contratación, remitiéndolo a este Tribunal por ser el competente para resolver; no obstante lo anterior, con fecha 9-4-2025 se interpuso formalmente recurso especial en materia de contratación por parte de Ayudan2 S.L., así como por parte de CECUA.

Los recurrentes fundamentan su impugnación, entre otros motivos, en:

- Errores en la determinación del presupuesto base de licitación.
- Requisitos de solvencia económica desproporcionados.
- Mejoras no relacionadas con el objeto del contrato.
- Discriminación en la licitación en perjuicio de pequeñas y medianas empresas.

Cuarto: Conforme al artº 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas *“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.”*

Por lo que a la vista de los dos escritos de interposición de recurso especial en materia de contratación procedería acumular la tramitación y resolución de los citados recursos en este acto.

Quinto: El 19 de mayo de 2025 se remitió a este Tribunal por dicho Ayuntamiento, el correspondiente expediente de la licitación acompañado del informe previsto en el artículo 56.2 de la LCSP.

Sexto: Concedido trámite de audiencia al único licitador que ha presentado oferta según informe el órgano de contratación, Óbolo S.C.A. de Interés Social

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42POhSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	2/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



(CIF F21561238) tal y como consta en el correspondiente expediente administrativo, no ha aceptado la notificación y se entiende por tanto formalmente rechazada, con fecha 01-06-2025 y cumplimentado el trámite de alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Corresponde a este Tribunal la resolución del presente recurso conforme al 46.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de la Ley de Contratos del Sector Público en relación con la Disposición transitoria primera. 4 de la misma norma; y al artº 1.a) del Reglamento del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Diputación Provincial de Granada (BOP nº 250 de 31-12-2012).

SEGUNDO.- Dicha impugnación se encuadraría a priori, según la propia calificación que realizan las recurrentes, en el objeto del recurso previsto en el artº 44.2 a) de la LCSP, que se refiere a los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

TERCERO.- La interposición se ha producido dentro de plazo, pues conforme al artº 50.1.b) de la LCSP, cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos... Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho.

Pues bien, el anuncio de licitación y los correspondientes pliegos se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público estatal, donde está alojado el Perfil de Contratante del Ayuntamiento de Salobreña el 19 de marzo de 2025 y sendos recursos se presentaron con fecha 9 de abril de 2025, por lo que se interpusieron dentro del plazo reglamentario.

CUARTO.- Respecto a la legitimación que según el artº 48 de la LCSP ampara a cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por cuanto las recurrentes son empresas del sector y por tanto

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42P0hSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	3/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



potenciales licitadoras al contrato objeto de la convocatoria, siendo además una de las recurrentes la actual adjudicataria del contrato existente; y no habiéndose presentado ninguna de las dos a la licitación, cumpliendo así con lo previsto en el artº 50.1b) de la LCSP, ambas se encuentran legitimadas para interponer el recurso especial en materia de contratación.

QUINTO.- La argumentación de las empresas recurrentes se basa en:

Primero: error en la determinación del presupuesto base de licitación.

Se alega por las recurrentes que, si bien es cierto que el estudio económico inicialmente parte de datos ciertos establecidos en el Convenio Colectivo para los dos primeros años (2025 y 2026), sin embargo no se contempla la subida del SMI aprobada en 2025, entendiéndose además que no se han tenido en cuenta en el cálculo conceptos como reducciones de jornada y otros costes laborales como el de funcionamiento.

Como cuestión previa habría que traer a colación la doctrina, ya consolidada de varios Tribunales de Recursos Contractuales, acerca de la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación a la hora de elaborar el presupuesto de licitación por cuanto son los verdaderos conocedores de las cuestiones que atañen al contrato a licitar.

En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales dictamina en las siguientes resoluciones lo siguiente:

*Resolución nº 390/2025 de 20 de marzo:

“Habiendo quedado aclaradas muchas de las deficiencias que invocaban los recurrentes, y en la medida en que las críticas del recurso solo se basan en atacar la ausencia de desglose específico de determinadas partidas de gasto o la ausencia de soporte documental, sin haber acreditado la incorrecta estimación en el presupuesto base de licitación, teniendo en cuenta además la discrecionalidad técnica de la que goza el órgano de contratación en la elaboración del presupuesto, procede desestimar este motivo de impugnación... En cuanto al desglose de las horas en tareas ordinarias y extraordinarias, que exigen los recurrentes, en el apartado 8.3.2. “Días, horarios y frecuencia de los servicios del personal” del PPT se detalla el alcance de la prestación. Si bien hubiese sido deseable que se especificaran las horas que se han estimado al efectuar los cálculos, respecto de lo cual el órgano de contratación se limita a citar su discrecionalidad técnica, dicha omisión no determina por si sola que exista un error en el cálculo que suponga la inadecuación del presupuesto.”

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42P0hSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	4/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



*Resolución nº 174/2025, de 7 de febrero:

“En la determinación del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato debemos traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica del órgano de contratación; así, en la Resolución 237/2017 de 3 de marzo, decíamos que: “(...) debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas (...)”

*Y en la Resolución nº 449/2024, de 4 de abril de 2024, se afirma que:

“Este Tribunal ha declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica (resoluciones 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo y 68/2022, de 20 de enero, entre otras). En la primera de dichas resoluciones, con cita de la resolución 358/2015 decíamos a este respecto que ‘...al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación’. Y, no estando justificado el referido error, el motivo debe desestimarse... En definitiva, entendemos que la recurrente no ha logrado acreditar que el coste de la formación no tenga cabida en el lugar en el que se encuentra presupuestado (costes generales) y, por tanto, el recurso se desestima en cuanto al motivo aludido por la recurrente. Como señala la resolución nº 243/2022 “no corresponde a este Tribunal efectuar cálculos sobre los costes, directos o indirectos, de las prestaciones que integran el objeto del contrato, sino que es a la recurrente a quien incumbe acreditar, con datos y cálculos precisos y concretos que, tal y como afirma, el PCAP no cubre los costes asociados al servicio.”

No obstante todo lo anterior, por providencia de la Alcaldía del Ayuntamiento de Salobreña de fecha 4 de marzo de 2025 se ordenó el inicio del expediente de licitación en base al informe de costes que había emitido el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación de Granada con fecha 2 de octubre de 2024, sin considerar que en el BOE de 12 de febrero de 2025, ya se había publicado el RD 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025, y que según su D^a Adicional final tercera entraba en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE y con efectos durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025, procediendo, en consecuencia, el abono del salario mínimo fijado con efectos desde el 1 de enero de 2025.

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42PohSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	5/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



Por tanto, habría que concluir que, en este aspecto, efectivamente la licitación publicada el 19 de marzo de 2025 no tuvo en cuenta como coste del servicio el SMI para 2025 y en consecuencia, el cálculo del coste del servicio es deficitario y no acorde con la realidad de los salarios que corresponderían a la prestación del servicio a adjudicar, por lo que procedería estimar la alegación en lo referido a este punto debiendo el órgano de contratación hacer un nuevo estudio de costes salariales teniendo en cuenta dicho nuevo SMI para 2025.

Segundo: requisitos de solvencia económica desproporcionados

Se alega por una de las recurrentes la exigencia en el PCAP de requisitos de solvencia económica desproporcionados, esgrimiendo que los criterios de solvencia económica exigidos en el PCAP por el órgano de contratación han variado respecto de la anterior licitación convocada por el Ayuntamiento de Salobreña y en la que resultó adjudicataria, de forma que se estaría limitando la concurrencia de empresas locales pequeñas que como ella, tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en las licitaciones públicas.

Pues bien, obvia la recurrente que la licitación que se tramitó en 2016 se rigió por la normativa anterior a la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que introdujo novedades en materia de acreditación de las solvencias por parte de los licitadores respecto al RD Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre; de forma que actualmente el art 87.3.a) de la LCSP prescribe: *“El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año.”*

Y de esta forma, el PCAP en su cláusula 12 reproduce lo previsto en el texto legal:

“12.- Solvencia económica y financiera: La solvencia económica y financiera se acreditará mediante el volumen anual de negocio en el ámbito de las actividades correspondientes al objeto del contrato, referido al de mayor volumen de los tres últimos ejercicios.

Se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en el que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil. También podrá acreditarse mediante copia simple de la

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42P0hSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	6/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



declaración a la AEAT del modelo 390 o, en su caso, 347 o cualquier otro que pueda acreditar el cumplimiento del requisito.

Se considerará que la empresa tiene solvencia económica y financiera si de la acreditación del volumen anual de negocios presentado, referido al de mayor volumen de los tres últimos concluidos, éste es al menos, de una vez y media el valor anual medio del contrato:

$$10.538.645,13 \text{ €} / 5 = 2.107.729,03 \text{ €}$$

$$2.107.729,03 \text{ €} \times 1,5 = 3.161.593,54 \text{ €}$$

Por tanto, podemos concluir, en primer lugar, que el PCAP en este punto ha aplicado lo previsto en la LCSP, y en segundo lugar, que no se ha producido ninguna limitación o exclusión a la participación de la recurrente en esta la licitación que ahora se impugna, por lo que queda desestimada la misma.

Tercero: mejoras valoradas mediante la aplicación de fórmulas

Impugnan también los recurrentes las distintas mejoras incluidas en el PCAP entre los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas, argumentando, entre otros aspectos, que no están vinculadas con el objeto del contrato, tal y como exige al artº 145.7 de la LCSP y que no pueden tener una valoración superior al 2,5 por ciento en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el artº 146.2.a).

Como cuestión previa tenemos que considerar cómo regula la LCSP las mejoras en su artº 145.7, que dice:

“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.

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42POhSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	7/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



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

Veamos cómo están recogidas cada una de ellas en el PCAP:

"CRITERIO 2. MEJORA: BOLSA ANUAL HORAS PARA SITUACIONES DE URGENCIA SIN COSTE ADICIONAL: Puntuación máxima asignada: 8 puntos.

Los licitadores ofrecerán una bolsa anual de servicios complementarios profesionales sin coste adicional para situaciones de Urgencia valorados por el Trabajador Social de Servicios Sociales Comunitarios para cubrir como medida inmediata y transitoria previo acceso al SAD-DEP y/o PAD programa de ayuda a domicilio de Diputación de Granada. Las ofertas se realizarán y valorarán conforme a la siguiente tabla:

Se otorgará la máxima puntuación (8 puntos) al licitador que oferte mayor número de horas y las demás ofertas serán puntuadas proporcionalmente. Las horas máximas ofertadas no podrán superar el umbral de 600 horas anuales. La fórmula que resultará de aplicación es la siguiente:

$$Px = 8 \times Ox / Omax$$

Siendo:

Px: Puntuación del licitador X.

Ox: Oferta del licitador X.

OMax: Oferta máxima presentada.

La bolsa anual de servicios ofertada por la entidad adjudicataria formará parte del contrato y la administración contratante dispondrá de los mismos mediante prescripción de los Servicios Sociales Comunitarios".

Al respecto, si analizamos el contenido de la mejora se observa que cumpliría con las exigencias del citado artº 145.7 de la LCSP, ya que:

- Es un criterio de valoración mediante la aplicación de fórmulas sin juicio de valor.
- Se recogen servicios complementarios profesionales para razones de urgencia, valorados por el Trabajador Social, por lo que estarían relacionados con el objeto del contrato.

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42POhSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	8/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



- Se fija una fórmula de baremación ponderada.
- Se establece un umbral máximo de 600 horas, por lo que no está indeterminada.
- La mejora pasa a formar parte del contrato.

“CRITERIO 7 – MEJORAS TECNOLÓGICAS E INNOVACIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO: Puntuación máxima: 16 puntos

Sensores en el hogar que alertan anomalías en la rutina del usuario.4 puntos

Asistentes virtuales que faciliten la comunicación.4 puntos

Dispositivos inteligentes de monitoreo telemático del servicio por los familiares. 4 puntos

Software de supervisión de las tareas diarias de las auxiliares del servicio en tiempo real por los responsables del mismos y los familiares.4 puntos”

Una de las recurrentes alega que el objeto de esta mejora es propia del servicio de teleasistencia que no corresponde al objeto de este contrato.

En primer lugar, hay que señalar que la competencia en materia del servicio de teleasistencia correspondería a la Junta de Andalucía en virtud de la normativa que regula la misma (Decreto 76/2001, de 13 de Marzo, por el que se creó y reguló la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco, la Orden de 10 de Enero de 2002, reguladora del Servicio Andaluz de Teleasistencia, como prestación incluida en la anterior tarjeta); por lo que efectivamente no se podría ofrecer como mejora de un contrato que está licitando un municipio una prestación cuya competencia no corresponde al mismo.

No obstante lo anterior, si analizamos las distintas prestaciones descritas en el PCAP para esta mejora, podemos concluir que si bien las 3 primeras (sensores en el hogar, asistentes virtuales y dispositivos inteligentes de monitoreo telemático del servicio por los familiares) serían propias del servicio de teleasistencia; sin embargo la última de ellas, el software de supervisión de las tareas diarias de las auxiliares del servicio en tiempo real por los responsables del mismos y los familiares, sí podría entenderse que se trata de una mejora que está relacionada con el objeto del contrato porque afectaría directamente a la ejecución de las tareas del servicio de ayuda a domicilio.

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42PohSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	9/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



En conclusión, esta mejora no entraría dentro del objeto del contrato salvo en lo referente al último apartado del software de supervisión.

Respecto a los criterios 4 y 8, se argumenta por los recurrentes que no se encuentran vinculados con el objeto del contrato ni permiten valorar la mayor eficacia o calidad del servicio.

A tal efecto, analizaremos los mismos y la normativa vigente aplicable en la Comunidad Autónoma de Andalucía:

“CRITERIO 4 – MEJORA: CONTRATACIÓN DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE RIESGO SOCIAL/VULNERABILIDAD: Puntuación máxima asignada: 3 puntos.

Se otorgará la máxima puntuación (1,5 puntos) al licitador que oferte la contratación del mayor número de personas víctimas de Violencia de Género, las demás ofertas serán puntuadas proporcionalmente. El número máximo a ofertar de personas contratadas víctimas de Violencia de Género no podrá superar el umbral de 11.

Se otorgará la máxima puntuación (1,5 puntos) al licitador que oferte la contratación del mayor número de personas con discapacidad, las demás ofertas serán puntuadas proporcionalmente. El número máximo a ofertar de personas contratadas con discapacidad no podrá superar el umbral de 11.”

“CRITERIO 8 – ASPECTOS SOCIALES: MEJORA DE LAS CONDICIONES SALARIALES DEL PERSONAL DE AYUDA A DOMICILIO:

Se otorgará la máxima puntuación (5 puntos) al licitador que oferte la mayor subida salarial del personal de ayuda a domicilio a subrogar expresada en porcentaje de incremento. Las demás ofertas serán puntuadas proporcionalmente.”

Sobre la inclusión como criterios de adjudicación en el PCAP de aspectos sociales al amparo del artº 145.2.1º de la LCSP, hay que tener en cuenta que respecto a los contratos del Servicio de Ayuda a Domicilio el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, modifica el artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el siguiente sentido:

“Artículo 23.Criterios de contratación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, los pliegos de cláusulas administrativas

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42POhSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	10/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



particulares que hayan de regir los procedimientos de contratación del Servicio de Ayuda a Domicilio SAD, deberán ajustarse a los siguientes criterios:

a) Los criterios cualitativos que establezcan para la adjudicación por el Órgano de Contratación, deberán incluir aspectos sociales relativos al personal auxiliar de ayuda a domicilio que se incluyan en las diferentes ofertas y tendrán una ponderación mínima del 10 % del total de la puntuación máxima.

b) En relación a las personas contratadas para la ejecución de los servicios licitados, los pliegos deberán fomentar la integración social de colectivos de personas ex tuteladas, mujeres víctimas de violencia de género, personas residentes en zonas desfavorecidas, perceptoras de la renta mínima de inserción social, personas con discapacidad, o en situación de riesgo de exclusión, debiéndose respetar siempre los requisitos de titulación exigidos en el artículo 20.

c) Las mejoras del servicio que se determinen por el Órgano de Contratación, para formar parte de los criterios cualitativos de baremación de las ofertas, deben tener una relación directa con los objetivos descritos en el artículo 5 de la presente orden. Asimismo, las mejoras de las condiciones salariales de las personas trabajadoras tendrán un peso máximo de un 5 %.

El precio/hora de las adjudicaciones referidas al servicio de ayuda a domicilio, en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía no podrá ser, en ningún caso, inferior al fijado en la resolución por la que se establezca el coste/hora máxima del citado servicio, aprobada por el órgano competente y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.»

En este punto hay que poner de manifiesto que en nuestra Comunidad Autónoma se ha regulado expresamente en un texto legal y de forma específica para la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio, un mandato legal de incorporar tanto criterios que fomenten la contratación de determinados colectivos de personas, como mejoras que afecten a las condiciones salariales de las personas trabajadoras, por lo que la inclusión tanto de uno como otra en los pliegos sería conforme a Derecho.

En este sentido la resolución nº 208/2019, de 22 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, respecto a un supuesto de inclusión del criterio de adjudicación consistente en la mejora salarial de los trabajadores que intervengan de manera directa en la ejecución del contrato, argumenta:

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42P0hSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	11/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



“La normativa en materia contractual con la inclusión de cláusulas sociales como criterios de valoración no pretende incrementar el coste de los contratos, sino ayudar a identificar junto con el resto de criterios la oferta más ventajosa en relación calidad precio.

La existencia de criterios distintos al precio conlleva la posible adjudicación a la oferta que no sea la más económica. Porque el concepto oferta más ventajosa no es sinónimo de oferta más barata. Se ha de admitir que el incremento salarial en un contrato con mano de obra masiva incrementa irremediabilmente el coste del final de la adjudicación, lo cual no significa a priori que esa oferta no sea la mejor en relación calidad precio.

La nueva visión de la contratación pública debe atender a la correcta satisfacción de la necesidad que se pretende cumplir y donde, lógicamente, la mejor calidad debe ser un principio irrenunciable de la decisión a adoptar. Es más, conforma un elemento de lo que sería la correcta aplicación del principio de buena administración (por todas STJUE 28 de febrero de 2018, Vakakiskai Synergates, que lo vincula a la diligencia). Difícilmente se puede determinar cuál es la mejor oferta desde la perspectiva de la buena administración cuando no se han tenido en cuenta los aspectos cualitativos de la prestación”

Por último, respecto a la alegación de una de las empresas recurrentes, acerca de que la previsión de que la mejora de condiciones salariales del personal de ayuda a domicilio solo se refiera al personal a subrogar, consideramos que dicha diferenciación es inadmisibile por constituir una discriminación respecto al resto del personal no procedente de la subrogación que la empresa adjudicataria destine también a la ejecución del contrato, por lo que se estima la alegación por las razones expuestas.

“CRITERIO 6 – MEJORAS: SERVICIO DE COMIDA A DOMICILIO
Puntuación máxima asignada: 5 puntos.

-Por un servicio ordinario de menú de lunes a sábado se asignará 1 puntos.

-Por un servicio ordinario de menú que atienda la diversidad, (de los usuarios lunes a sábado se asignará 3 puntos.

-Por un servicio de menú que además de la atención a la diversidad incluya productos locales de temporada de la vega de Salobreña se asignarán 5 puntos.”

Entiende una de las recurrentes que el criterio que se está impugnando no se puede considerar como mejora por cuanto forma parte del objeto del contrato como

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42P0hSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	12/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



prestación principal y no accesoria en la Cláusula 3 del PPTP, que determina el objeto del contrato e integrado en las actuaciones de carácter doméstico, se encuentra el servicio de comida a domicilio. Por otro lado, tampoco se determinan los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, por cuanto no se establecen condiciones mínimas de calidad en la prestación específica del servicio de comida a domicilio, la forma de elaboración de los alimentos, la forma de transportarlo.

Efectivamente, coincidimos con los fundamentos alegados, ya que la indeterminación en el PCAP es manifiesta: en primer lugar, si bien el objeto del contrato incluye el servicio de comida a domicilio, no se define qué se entiende por menú ordinario (de cuántos platos constaría, sin incluye fruta o postre, pan...), como tampoco se dice en qué forma debería entregarse (ya caliente, en frío...); en segundo lugar, no se especifica a qué se refiere con diversidad (celiacos, sin lactosa, otras alergias alimentarias...), y respecto a la inclusión de los productos de la vega de Salobreña, tampoco están precisados los mismos y lo que es más, cómo se valorarían las ofertas para atribuir esos 5 puntos y su ponderación.

En definitiva, debería redefinirse primero esta prestación dentro del objeto del contrato y luego configurar una mejora que realmente sea una prestación adicional a la principal.

Por último, respecto a la puntuación máxima que pueden tener las mejoras y que según la empresa recurrente no puede superar los 2,5 puntos a tenor del artº 145.7 en relación con artº 146.2.a) de la LCSP, hay que decir que dicha previsión va referida al supuesto en el que las mejoras se contemplen como criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, situación que no concurre en este caso porque todas las mejoras configuradas en el PCAP se incluyen en el apartado de los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas, por lo que no se aplicaría dicho límite del 2,5 puntos, pues las mejoras no están sometidas a criterios de juicio de valor que justificarían esa limitación de su puntuación.

En consecuencia debe rechazarse esta alegación y confirmar lo previsto para ellas en el PCAP.

“CUARTO: CRITERIO DE ADJUDICACIÓN SOMETIDO A JUICIO DE VALOR

CRITERIO 1. 5. ASPECTOS SOCIALES CON IMPACTO EN LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL AUXILIAR DE AYUDA A DOMICILIO: SUBTOTAL MÁXIMO 8 puntos

5.1 Medidas concretas de conciliación entra la vida personal, laboral y familiar que la entidad se compromete a aplicar en la plantilla. 3 puntos

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42PohSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	13/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



5.2 La calidad de las condiciones laborales y estrategias para conseguir la permanencia de buenos profesionales, con exclusión de las mejoras salariales previstas en los criterios evaluables mediante fórmulas. 2 puntos

5.3 Plan de gestión preventiva dirigida al control y mejora de la salud aplicable al personal de ayuda a domicilio de forma periódica en función a los riesgos inherentes a estos puestos de trabajo, que incluya protocolos médicos de prevención y vigilancia de la salud física y psíquica con el objetivo de garantizar la calidad de los servicios. 3 puntos.”

En relación a este criterio incluido dentro de los sujetos a juicio de valor, se argumenta por las recurrentes que el órgano de contratación no ha justificado en el expediente de contratación de qué modo este criterio de conciliación que se analiza contribuye a una mejor prestación del servicio contratado en términos de calidad y eficiencia medibles objetivamente.

En este punto damos por reproducida la argumentación expuesta *ut-supra* respecto a la previsión legal en nuestra Comunidad Autónoma de este tipo de criterios sociales en los contratos a licitar cuyo objeto sea el Servicio de Ayuda a Domicilio.

Y a mayor abundamiento, resulta interesante traer a colación la resolución núm.108/2019 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que entiende que este tipo de medidas “*guardan relación con el objeto del contrato en los términos previstos en el artículo 145.6 de la LCSP, es decir, que viene referido a las prestaciones personales de hacer (limpieza) en que se concreta el objeto del contrato, en el ciclo productivo de su ejecución, aún cuando dicho factor pueda formar parte de la sustancia material del contrato. Partiendo de la mejor relación calidad-precio, que concreta los criterios de adjudicación, no es ajena a la misma la satisfacción de los trabajadores por las mejoras sociales en materia de conciliación de la vida laboral y social..., la afirmación de la recurrente de que -la integración en la empresa de políticas concretas de conciliación de la vida personal y familiar no guarda relación alguna con el servicio contratado, y no resultan apropiadas para la selección de la oferta con mejor relación calidad-precio, ya que no redundan en una mejor prestación del servicio, sino que, al contrario, son circunstancias que carecen de incidencia, tanto directa como indirecta, en el proceso productivo de la limpieza-, es una afirmación apriorística que simplemente vacía de contenido la previsión legal sobre la inclusión de este tipo de cláusulas sociales, afirmación que solo se entiende si la motivación y el rendimiento del trabajador no guarda relación alguna con las condiciones en que se desarrolla el trabajo, y, este a su vez, con la calidad del mismo...*

... Apreciadas todas las circunstancias concurrentes en el caso concreto, se entiende que los criterios de adjudicación impugnados, en parte ya adelantados por la legislación hoy vigente, se encuentran amparados por la dicción literal de la LCSP, no

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42POhSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	14/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



son contrarios o incompatibles con el objeto del contrato, guardan relación con el binomio calidad-precio rector de la adjudicación, no se acredita que sean discriminatorios ni para los trabajadores de las empresas licitadoras ni para los de limpieza del Ayuntamiento de Madrid, no restringen la concurrencia ni vulneran la libertad de negociación, siendo limitados y proporcionales en relación con el conjunto de la valoración.”

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha,

ACUERDA

PRIMERO. Acumular los dos recursos especiales en materia de contratación presentados por las mercantiles Ayudan2 S.L. y Círculo Empresarial de Cuidados a Personas en Andalucía (CECUA) en el registro electrónico de la Diputación Provincial de Granada el día 9-4-2025, contra los pliegos que rigen la contratación, mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, del “*Servicio de ayuda a domicilio como prestación básica de los servicios sociales comunitarios y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia del Ayuntamiento de Salobreña*”, expediente:1614/2024.


SEGUNDO. Estimar el recurso de las recurrentes respecto a:

- La impugnación del estudio económico de costes salariales que sirven de sustento a los pliegos de licitación.
- Las alegaciones respecto a la mejora relacionada con la teleasistencia, excepto en lo relativo al último apartado del software de supervisión.
- La previsión de que la mejora de condiciones salariales del personal de ayuda a domicilio solo se refiera al personal a subrogar.
- Y la mejora del servicio de comidas a domicilio, al entender que no está bien definida y delimitado su alcance y valoración.

En consecuencia, se anula el PCAP impugnado y se ordena la retroacción del expediente al momento anterior al de su aprobación.

TERCERO. Desestimar el resto de alegaciones según las motivaciones expresadas en esta resolución.

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42POhSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	15/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



CUARTO. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

QUINTO. Notificar la presente Resolución a todos los interesados en el procedimiento. Esta resolución es directamente ejecutiva y contra la misma sólo cabe 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 al de la recepción de la notificación de esta resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los artículos 10.1 k) y l) y 11.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Presidente

D. Ildefonso Cobo Navarrete

Vocal

D. José Miguel Carbonero Gallardo

Vocal Suplente

D^a. María Teresa Martín bautista

Código Seguro De Verificación	sNySaHu6Hz+42POhSflr2w==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 12:47:05
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 12:40:37
	Maria Teresa Martin Bautista - Secretaria-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 12:33:31
Observaciones		Página	16/16
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		

