

**RECURSO 114/2022
RESOLUCIÓN 129/2022**

Resolución 129/2022, de 25 de agosto, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Aralia Servicios Sociosanitarios, S.A., frente a los pliegos que rigen la contratación del servicio de estancias diurnas del Ayuntamiento de Valladolid (expediente 10SS-10-22).

**I
ANTECEDENTES**

Primero.- El 6 de julio de 2022 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT) que han de regir la contratación del servicio de estancias diurnas del Ayuntamiento de Valladolid (expediente 10SS-10-22).

El valor estimado del contrato es de 7.599.859,2 euros y su plazo de ejecución es de 36 meses.

Segundo.- El 27 de julio D. yyy, en nombre y representación de Aralia Servicios Sociosanitarios, S.A., presenta en el registro de este Tribunal un recurso especial en materia de contratación frente a los pliegos que rigen la contratación. Impugna el criterio de adjudicación del lote 1 recogido en la cláusula L.2.2 del cuadro de características del PCAP, dentro de la "Mejor propuesta económica", relativo a la reducción del plazo para certificar el servicio de estancias diurnas del Ayuntamiento, al considerar que beneficia claramente al actual contratista.

Solicita, como medida cautelar, la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Tercero.- Admitido a trámite el recurso presentado con el número de registro 114/2022 y, tras ser requerido el órgano de contratación, se ha

recibido en este Tribunal el expediente y el informe de dicho órgano de 29 de julio de 2022.

Cuarto.- Por Acuerdo 47/2022, de 11 de agosto, de este Tribunal, se accede a la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Quinto.- No se ha otorgado trámite de audiencia, puesto que el órgano de contratación ha comunicado en su informe de 29 de julio de 2022 que no se han presentado licitadores.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en los artículos 46.1 de la LCSP y 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- El procedimiento del recurso especial se ha tramitado conforme a lo previsto en el capítulo V, título I, del libro primero (artículos 44 y siguientes) de la LCSP.

3º.- La recurrente está legitimada para interponer el recurso especial y está acreditada su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Se impugnan los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el artículo 44, apartados 1.a) y 2.a), de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

4º.- En cuanto al fondo del asunto, la recurrente solicita la nulidad de criterio de adjudicación del lote 1 recogido en la cláusula L.2.2 del cuadro de

características del PCAP, por considerar que beneficia al actual adjudicatario del servicio, vulnerando el principio de igualdad de trato entre los licitadores.

La cláusula L.2.2 establece entre los criterios matemáticos de valoración de las ofertas (hasta 40 puntos), el siguiente:

“2. Reducción del plazo para certificar el servicio de Estancias Diurnas del Ayuntamiento de Valladolid de acuerdo con la Norma “Norma UNE 158201: 2015 de servicios de promoción de la autonomía personal. Servicios de Centros de día” respecto al máximo de 12 meses (365 días) previsto en el PPT. (De 0 a 5 puntos).

»Se valorará la reducción del plazo de ejecución material, justificado con un programa de trabajo detallado (que comprenderá todas las posibles incidencias que puedan presentarse durante la ejecución) y acompañado de los documentos de estudio que justifiquen que el plazo ofrecido puede ser razonablemente cumplido sin menoscabo de la calidad de la ejecución. Sin la adecuada justificación, no se valorarán las propuestas de reducción de plazo de ejecución material de los servicios objeto de licitación.

»La máxima puntuación corresponderá al mayor número de días de reducción de plazo propuesto para ejecutar totalmente los trabajos, 0 puntos a la proposición que no ofrece ninguna reducción de plazo y el resto de ofertas la puntuación que proporcionalmente le corresponda aplicando una regla de tres simple directa sobre los días de reducción de plazos ofertados”.

La recurrente alega que dicha cláusula beneficia al actual adjudicatario, “por cuanto es el único posible licitador que, a día de hoy dispone de la `Certificación de calidad específico para el servicio de estancias diurnas en la modalidad de atención personal del Ayuntamiento de Valladolid. Norma UNE 158101:2015´”. Añade que “Tal circunstancia le permite ofrecer un plazo de obtención de tal certificación de “0” días y, con ello lograr el máximo de puntos posibles por tal mejora (5). El resto de licitadores, en el supuesto de ofrecer tal mejora, habrán de considerar el plazo necesario para su obtención y realizar su oferta contemplando tal plazo que, FORZOSAMENTE, su oferta será menor puntuada que la de la actual

adjudicataria. No tiene justificación alguna el contenido de la cláusula impugnada, salvo que su objetivo sea `facilitar` la adjudicación a la empresa actualmente adjudicataria, que es la única que habría podido obtener ya la certificación por el Ayuntamiento de Valladolid, en tanto prestadora del servicio". Ello supone una infracción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y de igualdad de trato entre los licitadores y no discriminación, además de una causa de anulabilidad prevista en el artículo 40.b) de la LCSP.

Frente a ello, el órgano de contratación señala en su informe que tal criterio no vulnera los principios rectores de la contratación, ya que el servicio de estancias diurnas del Ayuntamiento no cuenta con el certificado de calidad de la "Norma UNE 158201:2015 de servicios de promoción de la autonomía personal Servicios de Centros de día". Por ello, afirma que "todos los licitadores estarían en igualdad de condiciones, sin que se favorezca con dicho criterio al actual contratista, dado que, como se ha indicado, si éste concurriese a la licitación, en ningún caso podría ofertar "0 días", al carecer el servicio de estancias diurnas de certificación de calidad.

»Se ha señalado como condición especial de ejecución del contrato en el apartado N.3 del cuadro de características, la obtención del certificado de calidad del servicio de estancias diurna, ya que se ha propuesto como objetivo estratégico del Área de Servicios Sociales, la obtención de certificados de calidad de los principales servicios que presta.

»En este caso, teniendo en cuenta el grado de detalle con el que está redactado el pliego de prescripciones técnicas, todas las empresas licitadoras tienen la oportunidad de analizar los distintos procesos que se llevan a cabo en el servicio de estancias diurnas y pueden valorar, consultando con las empresas que tienen por objeto la gestión de los certificados de calidad, el tiempo en que estiman pueden obtener tal certificado".

Expuestas las posiciones de las partes, ha de partirse de que el artículo 145.5 de la LCSP establece que los criterios de adjudicación deben estar, en todo caso, vinculados al objeto del contrato, en cuanto se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse, ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación,

transparencia y proporcionalidad, así como garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

El apartado 2.3ª del precepto prevé la posibilidad de establecer el plazo de entrega o ejecución como criterio de adjudicación, no resultando inusual, para garantizar la continuidad y/o puesta en marcha del servicio la inclusión de cláusulas de este tenor. Lógicamente, no podrá establecerse una cláusula de este tenor que en la práctica ofrezca una ventaja competitiva a la empresa que esté prestando el servicio, con vulneración del principio de no discriminación entre entidades licitadoras y de las garantías de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

Pues bien, con carácter previo, debe señalarse que la recurrente parece apuntar que el criterio de adjudicación se refiere a la certificación de calidad de la empresa que presta el servicio, al afirmar que el actual adjudicatario "es el único posible licitador que, a día de hoy dispone de la `Certificación de calidad específico para el servicio de estancias diurnas en la modalidad de atención personal (...)´", lo que le permite ofrecer un plazo de obtención de la certificación de 0 días y obtener la máxima puntuación.

No se comparte tal criterio, ya que la literalidad del PCAP es clara al referirse a la reducción "del plazo para certificar el servicio", y no para certificar a la empresa que lo presta. Y así resulta también cuando el propio PCAP establece como condición especial de ejecución (cláusula N.3) "que la entidad adjudicataria deberá certificar el servicio de Estancias Diurnas del Ayuntamiento de Valladolid de acuerdo con la Norma `Norma UNE 158201:2015 de servicios de promoción de la autonomía personal. Servicios de Centros de día´, en un plazo máximo de 12 meses desde la formalización del contrato".

Sentado lo anterior, no se aprecia que tal criterio de adjudicación sea discriminatorio ni que beneficie al actual adjudicatario del contrato.

Si bien es indudable que el actual prestador del servicio podría situarse en una situación favorable para la preparación del programa de trabajo, por el conocimiento previo que tiene (consustancial, obvio es, a la realidad de los hechos), del expediente administrativo se infiere que los pliegos introducen

novedades sobre el servicio del actual contrato que diluyen la eventual ventaja que podría tener el actual contratista. Así, el informe del subdirector del Servicio de Iniciativas Sociales del Ayuntamiento, de 16 de junio de 2022, pone de manifiesto que el PPT "recoge los siguientes cambios más significativos en relación con el que rigió el contrato anterior al que se sustituirá:

»- Hace referencia a un nuevo Reglamento regulador de los servicios públicos de atención a personas mayores y a personas dependientes del Ayuntamiento de Valladolid, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid de 22 de septiembre de 2021.

»- Amplía el número de personas a atender con la apertura de dos nuevas unidades de atención diurna en Parquesol previstas para 2023.

»- Profundiza en el modelo de atención centrado en la persona, individualizando los apoyos e intentando prolongar al máximo la autonomía personal de las personas usuarias.

»- Establece la necesidad de que el concesionario disponga de un protocolo de atención en el caso de que a alguna persona no le recoja su cuidador/a habitual al finalizar el servicio-transporte.

»- Establece como personal obligatorio en el Lote 1 un/a profesional de enfermería.

»- El precio por unidad de convivencia será el precio de adjudicación, al que se añadirá el IVA correspondiente, con un tipo impositivo del 4 %. El precio de licitación se ha establecido en el primer lote por estancia y no por plaza porque mejora la eficiencia del contrato y las posibilidades de control y seguimiento. La Entidad adjudicataria presentará mensualmente al Ayuntamiento de Valladolid, una factura por el importe total de los servicios prestados, con el desglose de las distintas unidades de convivencia en las estancias atendidas, independientemente del número de personas que estén acudiendo a dicho servicio.

»- En cumplimiento de la Estrategia Alimentaria Municipal del Ayuntamiento de Valladolid se introduce el criterio de una alimentación responsable con el consumo de productos ecológicos, de temporada, de proximidad y de comercio justo. Acorde con ello será obligatorio para el adjudicatario del contrato que al menos el 10% de la facturación total que se haga a lo largo del contrato, corresponda a la compra de productos ecológicos, de temporada, de proximidad y de comercio justo”.

El hecho de que varias de las novedades apuntadas para la prestación del servicio con el nuevo contrato, unido a que, según se afirma por el órgano de contratación, el servicio no tiene certificado de calidad, permiten considerar que el criterio de adjudicación no beneficia, *prima facie*, al actual contratista. Y ello porque, más allá del conocimiento que pueda tener del servicio por el solo hecho de ser el actual prestador del servicio, ello, por sí solo, no determina inexorablemente que vaya a fijar un plazo de certificación más reducido que el resto de licitadores, sino que, a lo sumo, le permitiría elaborar el programa de trabajo que debe presentar con la oferta en un tiempo menor. Pero es claro que la valoración del plazo ofertado para certificar el servicio debe realizarse, según indican los pliegos, a la vista del programa de trabajo detallado que deben aportar los licitadores.

Distinto sería el caso de que el criterio de adjudicación cuestionado valorara la reducción del plazo para la puesta en marcha óptima del servicio o del plazo para la implantación del servicio, supuestos en los cuales la actual contratista ofrecería, evidentemente, un plazo de 0 días porque ya está prestando el servicio y supondría una clara ventaja para esta (así lo declararon, en el primer caso, la Resolución 130/2019, de 29 de agosto, de este Tribunal; y en el segundo, la Resolución 1259/2019, de 11 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

No obstante, ello no conlleva que puedan fijarse criterios indubitados sobre esta cuestión, sino que, dada la casuística existente, la resolución del recurso exige ponderar todas las circunstancias concurrentes, a fin de valorar si se produce o no la alegada ventaja para el actual adjudicatario. Es por ello, que este Tribunal, en su Resolución 105/2020, de 27 de agosto, al abordar un supuesto similar a los citados, en el que se impugnaba un criterio de adjudicación que valoraba la “Reducción del plazo de inicio de la prestación

del servicio”, concluyó, sin embargo, que no otorgaba ventaja al actual adjudicatario, pues era necesario “adaptar el contrato a las exigencias de la nueva legislación contractual (consideraciones sociales, medioambientales, etc.) o de otro ámbito, como el antes mencionado (y recurrido) de adaptación de buena parte de los elementos materiales del contrato”. Se argumentó que “son múltiples los nuevos requerimientos que se efectúan en [el nuevo contrato], entre otros; la renovación de gran parte del material existente (...) o nuevas exigencias derivadas de la adaptación del contrato a la nueva LCSP, a lo que cabe añadir que el plazo máximo que se permite “adelantar” la puesta en marcha del servicio -6 meses, frente al plazo general de 8- y su valoración -2 puntos-, no permiten apreciar el carácter discriminatorio del pliego en este concreto aspecto”.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, y ponderadas las circunstancias concretas del presente caso, teniendo en cuenta que la valoración del plazo ofertado para certificar el servicio debe realizarse, según indican los pliegos, a la vista del programa de trabajo detallado que deben aportar los licitadores, y dadas las novedades que presenta el presente pliego con respecto al contrato actual, no se aprecia que el criterio de adjudicación impugnado otorgue ventaja en la licitación al actual contratista, ni, por tanto, vulnere los principios de igualdad de trato entre los licitadores, por lo que no concurre la causa de anulabilidad del artículo 40.b) de la LCSP y el recurso debe desestimarse

En su virtud, al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Aralia Servicios Sociosanitarios S.A., frente a los pliegos que rigen la contratación del servicio de estancias diurnas del Ayuntamiento de Valladolid (expediente 10SS-10-22).

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

TERCERO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).