

Recurso 46/2024
Resolución 70/2024
Sección Tercera

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

Sevilla, 9 de febrero de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA (AESTE)**, contra los pliegos rectores del contrato denominado «Servicio de Ayuda a Domicilio» (Expte. 2021-1498), convocado por el Ayuntamiento de Iznájar (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 10 de enero de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, los pliegos que, entre otra documentación, rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo 10 de enero. El valor estimado del contrato asciende a 3.739.977,69 euros.

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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 30 de enero de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA (en adelante AESTE, la recurrente o la asociación recurrente) contra los pliegos. En su escrito de impugnación solicita la suspensión del procedimiento de licitación.

El mencionado escrito de recurso fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, solicitándole informe al mismo así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, posteriormente lo solicitado fue recibido en este Órgano.

El 5 de febrero de 2024 se le comunica a la recurrente que mediante Resolución MC13/2024, de 1 de febrero, este Tribunal acordó la suspensión del procedimiento de licitación solicitado en el recurso tramitado con el número de procedimiento RCT42/2024.

El citado recurso ha sido resuelto mediante la Resolución 69/2023, del mismo 9 de febrero, en la que se estiman las pretensiones de la entidad recurrente y en consecuencia se anulan los pliegos rectores de la licitación.

No ha sido necesario conceder plazo de alegaciones a los interesados al no haberse presentado ofertas al procedimiento de licitación a la fecha de la suspensión del procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que el Ayuntamiento de Iznájar (Córdoba) no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación 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 las decisiones objeto del recurso.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.



Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos, y ello por entender que en aquéllos se incumplen algunos aspectos relacionados con la configuración de determinado criterio de adjudicación.

Al respecto, debe indicarse que conforme a los estatutos de la asociación recurrente uno de sus fines es «i) *Actuar en defensa de los intereses de las empresas que gestionan servicios de atención a la dependencia*».

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Sobre la configuración en el PCAP de determinado criterio social de adjudicación.

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

La recurrente cuestiona la configuración de uno de los criterios de adjudicación recogidos en la cláusula 20 y en el anexo III del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). En concreto impugna un criterio de adjudicación de aplicación mediante fórmulas que queda agrupado bajo el epígrafe: «A. *Aspectos sociales relativos al personal auxiliar de ayuda a domicilio*», valorados con un máximo de 15 puntos.

En el mismo se valora el establecimiento de un complemento salarial por la mejora en la calidad de la prestación del servicio. Dicho complemento se percibiría siempre que en cada uno de los semestres de cada anualidad del contrato, no se hayan recibido quejas por escrito de las personas usuarias. Se computarán las quejas en cuya resolución el Ayuntamiento o el Instituto Provincial de Bienestar Social haya dado la razón al usuario/a, por un mal funcionamiento imputable a las/os empleadas/os que prestan directamente el servicio. Este criterio está valorado con un máximo de 5 puntos.

La recurrente argumenta que el uso de este tipo de criterios de adjudicación es controvertido y que el mismo debe estar vinculado al objeto del contrato de conformidad con lo establecido en el artículo 145 de la LCSP. En este sentido, afirma que pagar mejores salarios no tiene por qué tener una relación directa con lo que se obtiene a cambio y en este sentido manifiesta que se ha venido pronunciando la jurisprudencia. Entiende que debería imperar el sentido común respecto de la aplicación de los estándares salariales establecidos en los convenios.



La recurrente afirma que la introducción de este tipo de criterios excede de la competencia del órgano de contratación, que considera que puede alterar las relaciones laborales con la única excusa de obtener una mejor prestación cuestión que a su juicio no debería de ser permitida.

Manifiesta que las Administraciones Públicas pueden exigir el cumplimiento de cláusulas para garantizar la ausencia de discriminación por razón de género, la inserción laboral, o unos salarios ajustados a la normativa laboral, pero que esta posibilidad no es ilimitada y no debe suponer una vulneración del principio de libre concurrencia.

En definitiva, argumenta que el criterio de adjudicación impugnado no es ajustado a derecho en ninguno de sus apartados, ya que no está correctamente configurado y supone una injerencia total en las relaciones laborales sobre las que el órgano de contratación no tiene competencias.

Por lo anterior solicita que se anule el criterio de adjudicación recurrido.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso se opone a lo manifestado argumentando lo siguiente: *«Respecto a los criterios indicados por el recurrente que a su juicio no son conformes con la LCSP resulta que se recogen como obligatorios en el art. 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 (BOJA Extraordinario núm. 21 - Viernes, 28 de julio de 2023) por lo que no cabe recurrir este pliego para atacar estos criterios de valoración pues sería un recurso indirecto contra un reglamento prohibido en nuestro ordenamiento».*

Por lo anterior solicita que el recurso sea desestimado.

3. Consideraciones del Tribunal.

Pues bien, como se ha indicado la recurrente cuestiona la configuración de un criterio de adjudicación de aplicación mediante fórmulas y que queda recogido tanto en la cláusula 20 como en el anexo III del PCAP, agrupado dentro del siguiente epígrafe: *«A. Aspectos sociales relativos al personal auxiliar de ayuda a domicilio»* ponderados con un máximo de 15 puntos.

El criterio impugnado queda ponderado con un máximo de 5 puntos. Se configura de la siguiente manera: *«la puntuación se asignará proporcionalmente por abonar al personal de la empresa adscrito al contrato, un complemento salarial de un 6,15% anual sobre el salario bruto para auxiliares de ayuda a Domicilio recogido en el Convenio colectivo del sector de la ayuda a domicilio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicho complemento se abonará de forma semestral, siempre que, en cada uno de los semestres de cada anualidad del contrato, no se hayan recibido quejas por escrito de las personas usuarias, en el Ayuntamiento de Iznájar, en el Instituto Provincial de Bienestar Social o en la empresa adjudicataria del servicio, superiores en número, al 3 % de los usuarios/mes medios al semestre del servicio (igual a la suma de los usuarios de los últimos seis meses dividida entre seis).*

Para el cálculo de dicho porcentaje únicamente se computarán las quejas en cuya resolución el Ayuntamiento o el Instituto Provincial de Bienestar Social haya dado la razón al usuario/a, por un mal funcionamiento imputable a las/os empleadas/os que prestan directamente el servicio. Se comprobará el cumplimiento de este requisito al final de cada semestre, abonándose el complemento correspondiente a los 6 meses transcurridos, en el mes siguiente (7º mes)».



Como se ha indicado la recurrente viene a cuestionar la posibilidad del uso del citado criterio de adjudicación dado que considera que no respetaría la regulación establecida en el artículo 145.6 de la LCSP sobre la vinculación de este criterio de adjudicación al objeto del contrato. Además, fundamenta los motivos por los que considera que dicho criterio de adjudicación no puede ser utilizado en el sentido anteriormente reproducido.

Por otro lado, básicamente el órgano de contratación argumenta que estos criterios son recogidos como obligatorios en el citado artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023, por lo que no cabe su impugnación.

Pues bien, sobre esta controversia y con relación a criterios de adjudicación muy similares al presente ya ha tenido la ocasión de manifestarse este Tribunal, en las Resoluciones, 257/2019, de 9 de agosto, 412/2020, de 26 de noviembre, 25/2022, de 21 de enero y 173/2022, de 11 de marzo.

Así, en nuestra Resolución 257/2019, de 9 de agosto, sosteníamos lo siguiente:

<< El que la vinculación al objeto del contrato debe redundar en última instancia, en un beneficio para la prestación que se contrata, bien porque aumente la calidad, eficacia o eficiencia, bien porque favorezca su ejecución o contribuya al mejor funcionamiento y uso del bien adquirido, ha sido reiterado por este Tribunal en sus Resoluciones 46/2016, de 18 de febrero y 113/2017, de 25 de mayo.

Asimismo, este Tribunal en su Resolución 112/2018, de 25 de abril, confirmada en otras posteriores como en la 136/2018, de 10 de mayo, entre otras, ha indicado que «Queda claro, pues, a la luz de ambos textos legales -TRLCSLP y Ley 9/2017, de 8 de octubre-, que el criterio se hallará vinculado al objeto contractual cuando se refiera o integre prestaciones que deban realizarse en virtud del contrato en cuestión, lo que redundará en el hecho de que la vinculación ha de incidir necesariamente en aquellas tareas o actividades que deben desplegarse para la ejecución de la prestación».

(...)

(...) ha de traerse a colación la reciente Sentencia 181/2019, de 14 de marzo, del mencionado Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que en su fundamento de derecho cuarto dispone que «Aplicando los razonamientos de las sentencias mencionadas de este Tribunal al supuesto enjuiciado, procede estimar el recurso anulando la resolución recurrida, por cuanto que el criterio de adjudicación denominado "Criterios sociales" de valoración de la oferta contenido en el apartado b) "mejoras de las condiciones laborales" es un criterio que no se atiene a lo previsto en el artículo 150 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al no tratarse de una cláusula social de las que la Directiva 24/2014 permite incluir como criterios de adjudicación ni tiene directa vinculación con el objeto del contrato.

(...) El criterio de mejora del sistema de remuneración es un criterio que entendemos discriminatorio, ya que favorece a las empresas que tengan una mayor capacidad de financiación propia o ajena, que no está vinculado con el objeto del contrato y que tampoco reporta beneficio para el servicio.

A lo expuesto hemos de añadir que la introducción de tales cláusulas en los Pliegos de un contrato administrativo vulnera el sistema de fuentes de la relación laboral, al contemplar al contrato administrativo como fuente de derechos y obligaciones de las relaciones laborales ajenas no contemplada en el artículo 3 del Estatuto de los Trabajadores, vulnerando el derecho a la negociación colectiva y que también puede ocasionar una discriminación injustificable entre trabajadores de la misma empresa ya que los que vayan a prestar los servicios objeto de este contrato pueden tener una remuneración superior a los que pese a prestar el mismo servicio lo realicen adscritos a otros contrato (...).



En definitiva, el criterio de adjudicación se hallará vinculado al objeto contractual cuando se refiera o integre prestaciones que deban realizarse en virtud del contrato en cuestión, lo que redundará en el hecho de que la vinculación ha de incidir necesariamente en aquellas tareas o actividades que deben desplegarse para la ejecución de la prestación, esto es que afecte de manera significativa a la ejecución del contrato, a la prestación que constituye su objeto, tal y como es definido en las especificaciones técnicas, debiendo redundar en última instancia, en un beneficio para la prestación que se contrata, en un valor añadido a la misma, bien porque aumente la calidad, eficacia o eficiencia, bien porque favorezca su ejecución o contribuya al mejor funcionamiento y uso del bien o servicio que se licita.

(...)

En este sentido, el argumento esgrimido por el órgano de contratación en el informe al recurso para justificar la inclusión del criterio de mejora salarial -el que las personas trabajadoras pudiesen beneficiarse de alguna mejora salarial-, es genérico e impreciso y del mismo no es posible inferir la vinculación concreta entre el objeto del contrato y la mejora salarial incorporada como criterio de adjudicación; muestra de ello es que la única finalidad perseguida es que las personas trabajadoras puedan obtener mejoras salariales, sin acreditar en qué medida dicha inclusión va a suponer algún tipo de beneficio en la prestación del servicio licitado.

En este sentido, una oferta que proponga una mejora salarial por encima de lo establecido en convenio colectivo, superior a la ofertada por otra, no supone necesariamente que las personas trabajadoras de la primera licitadora presten con mayor calidad el servicio que las de la segunda, ni que se afecte de manera significativa la ejecución del contrato, tal y como es definido en las especificaciones técnicas, ni redunde en un beneficio para la prestación que se contrata, en un valor añadido a la misma. En definitiva, no es posible afirmar que con mejores salarios se prestarán necesariamente mejores servicios, ni que dicha circunstancia subsista en todo caso a lo largo de la vida del contrato>>.

Posteriormente, este Tribunal, analizó de nuevo el criterio social de las mejoras salariales del personal adscrito a la prestación del servicio en su Resolución 412/2020, de 26 de noviembre, dictada en un recurso especial contra los pliegos reguladores de un servicio de ayuda a domicilio convocado por un Ayuntamiento. En la misma señalábamos que:

<<Al respecto, hemos de indicar que formalmente existe justificación del criterio elegido, tal y como prescribe el artículo 116.4 c) de la LCSP “En el expediente se justificará adecuadamente: c) (...) los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato”, pero tal justificación es vaga, genérica y subjetiva, basándose en la sola convicción de que el mejor salario repercutirá en la mejor calidad de la prestación.

Una justificación de este tipo no permite dar por válido el criterio en cuestión y ello por las siguientes razones:

1. Ni el criterio ni su justificación permiten valorar las ofertas en términos de rendimiento y afectación significativa a la ejecución del contrato. Falta, pues, el carácter objetivo que debe presidir la definición de todo criterio de adjudicación en términos del artículo 145.5 b) de la LCSP.

2. Como consecuencia de lo anterior, no queda acreditada la vinculación del criterio al objeto del contrato: la convicción de que un mejor salario supondrá mejor calidad en la prestación es una hipótesis incierta, que no depende de factores objetivos, sino de las circunstancias subjetivas de cada



trabajador. Como señalamos en nuestra Resolución 257/2019, de 9 de agosto, “la única finalidad perseguida es que las personas trabajadoras puedan obtener mejoras salariales, sin acreditar en qué medida dicha inclusión va a suponer algún tipo de beneficio en la prestación del servicio licitado.

(...) En definitiva, no es posible afirmar que con mejores salarios se prestarán necesariamente mejores servicios, ni que dicha circunstancia subsista en todo caso a lo largo de la vida del contrato”.

3. No se fundamenta la afirmación del órgano de contratación de que la mejora salarial proporcionará una mejor relación calidad-precio de la prestación. Muy al contrario, el salario que un licitador satisfaga a sus trabajadores no aporta ninguna utilidad a la hora de efectuar una evaluación comparativa de las ofertas y elegir la que presente una mejor relación calidad-precio. En cambio, el criterio en sí mismo, sin una justificación objetiva que demuestre lo contrario, puede generar distorsiones de otro orden; sobre todo, en lo que respecta al principio de no discriminación e igualdad de trato consagrado en el artículo 1 de la LCSP, cuya vulneración parece evidente si se tiene en cuenta que las mejoras salariales (i) se evaluarían sobre la base de convenios colectivos distintos dentro del territorio nacional o respecto de empresas de otros países miembros y (ii) favorecerían a la postre a licitadores con mayor capacidad económica, sin reportar un beneficio claro para el servicio.

4. En última instancia, el criterio de adjudicación en su escueta y vaga justificación no deja a salvo otros objetivos de la LCSP consagrados en su artículo 1 como “el de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios”; toda vez que fomentará la realización de ofertas económicas más caras y menos beneficiosas para el órgano de contratación, sin una ventaja objetivable sobre la prestación del servicio. En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Resolución 136/2018, parcialmente recogida en la Resolución 858/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales a que hemos hecho referencia anteriormente.>>.

Aplicando la doctrina anterior al supuesto analizado en la presente resolución, hemos de estimar que el criterio de adjudicación impugnado es contrario a los postulados legales del artículo 145.5 de la LCSP; precepto que predica, entre otros requisitos de los mismos, su objetividad y vinculación al objeto del contrato debiendo formularse con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad.

Así las cosas, nos encontramos con que ninguna justificación de la elección de los criterios de adjudicación existe en el expediente de contratación, ni el órgano de contratación manifiesta que exista en sus alegaciones al recurso, lo que aparte de vulnerar lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP, impide apreciar la vinculación que, a juicio del órgano de contratación, pudiera existir entre este criterio y el objeto del contrato. En este sentido, cobra especial importancia la memoria justificativa como documento en el que las entidades del sector público han de establecer la necesidad e idoneidad del contrato, así como la eficiencia de la contratación que se proyecta, que podrá incluir cualesquiera de las razones, circunstancias y exigencias a las que obliga la normativa contractual, que además ha de ser objeto de publicación en el perfil de contratante, ex artículo 63.3.a) de la LCSP, como salvaguarda de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos.

En tal sentido, la Resolución 1967/2021, de 29 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, analizando precisamente la legalidad de determinados criterios sociales de adjudicación establecidos en un PCAP regulador de un contrato de servicios de ayuda a domicilio, señala lo siguiente:



«(...) alega [la recurrente] que infringen los art. 145 LCSP los criterios de adjudicación de la cláusula 8.1.1 PCAP, “Criterios subjetivos de carácter social: medidas de igualdad entre mujeres y hombres y de conciliación de la vida familiar y laboral (hasta 7,5 puntos)”; invocando nuestra Resolución n.º 660/2018 de 6 de julio de 2018 (Rec. 498/2018) que, rechazaba la posibilidad de configurar la disposición de un plan de igualdad como criterio de adjudicación.

A este respecto, lo fundamental es, como ya señalamos en dicha Resolución y en la Resolución 875/2019 analizada en el fundamento anterior, que los criterios indicados no permiten valorar la mayor eficiencia o calidad del servicio comparando las distintas ofertas, ni se consideran vinculados con el objeto del contrato, por lo que se estima este motivo de recurso y se anulan los criterios de adjudicación contenidos en la cláusula 8.1.1. del Cuadro de Características del PCAP.».

Por consiguiente, lo cierto es que el órgano de contratación no ha justificado en el expediente de contratación y ni siquiera en el informe al recurso, de qué modo el criterio que se analiza contribuye a una mejor prestación del servicio contratado en términos de calidad y eficiencia medibles objetivamente. No se acredita, pues, la vinculación del criterio al objeto del contrato, vulnerándose con ello lo dispuesto en el artículo 145.5 de la LCSP.

En el mismo sentido se ha manifestado este Tribunal en su reciente Resolución 63/2024, de 1 de febrero, en el que se analiza de forma profusa esta cuestión, y a la que nos remitimos. En la misma se concluye tras analizar la doctrina sobre la cuestión lo siguiente: *«Existe, a nuestro juicio, una clara diferencia entre (i) considerar que una mejora salarial en los trabajadores encargados de ejecutar el contrato proporcionará un servicio de mayor calidad y (ii) considerar, como en el supuesto examinado, que la mejora salarial -junto al resto de condiciones laborales- favorece la calidad en la prestación del servicio al contribuir a una reducción de la movilidad del personal evitando pérdida de habilidades, formación y experiencia en un ámbito de actividad específico como el aquí analizado.*

En el primer caso, no hay dato objetivo alguno que avale la mayor calidad por el mero hecho del mayor salario, pues se hace depender la mejor ejecución de una mayor motivación y rendimiento del trabajador al que se le incrementa el sueldo; circunstancia que es puramente hipotética y en última instancia va a depender de las cualidades personales de cada trabajador; mientras que en el segundo caso, la mejora salarial favorece objetivamente la estabilidad y por ende, la reducción de la movilidad del personal en un servicio crítico, sensible y de cierto nivel de complejidad, donde la experiencia y formación adquiridas son claves.

Como señaló la Resolución la 359/2019, de 28 de noviembre, del Tribunal Catalán de contratos del Sector Público, ante el criterio relativo a las mejoras salariales en un contrato de servicios de ayuda a domicilio, “el hecho de que se trate de un contrato de los que tienen por objeto la prestación de servicios a las personas –y que, como tales, tienen asignado un régimen diferenciado por la LCSP, tanto por su inclusión en el anexo IV antes referido, como por las previsiones específicas establecidas en el artículo 312 de la LCSP-, en los cuales el factor principal en la estructura de costes es justamente el del personal, ocurre un elemento diferenciador y coadyuvante en la apreciación de la vinculación entre el criterio objeto de controversia y el objeto del contrato en términos de resultados o rendimiento, siempre que la garantía de calidad y continuidad del servicio resulta particularmente vinculada”.

Ahora bien, llegados a este punto, si bien a la vista de la memoria obrante en el expediente puede estimarse la vinculación al objeto contractual de la mejora social analizada, se echa en falta una justificación más exhaustiva de un elemento esencial para reconocer aquella vinculación».

A mayor abundamiento, el otorgamiento de puntos en el criterio reside en el mero cumplimiento de las obligaciones que competen a las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato. Es decir, el complemento salarial no retribuye una mejor prestación del servicio sobre los requerimientos mínimos de los pliegos, sino la realización correcta del trabajo. Así se infiere de la redacción del criterio que hace pivotar la



percepción del complemento y su cálculo en torno a las quejas de las personas usuarias. En definitiva, parece que el criterio intenta prevenir una ejecución defectuosa de la prestación en lugar de premiar o ponderar un plus de ejecución o valor añadido en términos de calidad o mayor dedicación al servicio.

Por otro lado, el órgano de contratación manifiesta que la configuración del criterio se ha realizado en cumplimiento del artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad que regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que no se podría admitir una impugnación indirecta de un reglamento. Sobre lo anterior, resulta cierto que el citado artículo 23 prevé una regulación de los criterios de adjudicación en la contratación del servicio de ayuda a domicilio. Sin embargo, en el mismo no se establece el criterio de adjudicación impugnado, sino que se establece en su apartado b) que: «*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*». En este sentido, no se discute que el órgano de contratación pueda o deba establecer aspectos sociales en los criterios de adjudicación, sino que los mismos tengan que reunir los requisitos establecidos en el artículo 145 de la LCSP - precepto que se invoca en el propio artículo 23 de la citada orden-, especialmente, la exigencia de la vinculación al objeto del contrato y que la misma quede justificada en el expediente.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el recurso interpuesto.

SEXTO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en los fundamentos de derecho anteriores de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el PCAP que, entre otros documentos, rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA (AESTE)**, contra los pliegos rectores del contrato denominado «Servicio de Ayuda a Domicilio» (Expte. 2021-1498), convocado por el Ayuntamiento de Iznájar (Córdoba) y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto de esta resolución.

SEGUNDO. 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 personas 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.

