

Recurso 349/2025
Resolución 424/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 15 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **XANIT HEALTH CAREMANAGEMENT, S.L.**, contra la resolución de 30 de mayo de 2025 por la que se adjudica el «Acuerdo marco con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud (SAS) en centros sanitarios y servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas» (Expediente CONTR 2023 0000902330) respecto de las **agrupaciones: 2, 6, 7, 8 y 9, y lotes: 32, 33, 36, 38 y 39**, convocado por el Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de septiembre de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación del acuerdo marco indicado en el encabezamiento, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en la primera de las fechas indicadas. El valor estimado asciende a la cantidad de 533.339.280,05 €.

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 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. Tras la tramitación procedimental correspondiente, con fecha 30 de mayo de 2025 se dicta resolución por la que se acuerda adjudicar el acuerdo marco.

TERCERO. El 25 de junio de 2025, la entidad XANIT HEALTH CAREMANAGEMENT, S.L. (en adelante, la recurrente) presentó recurso especial en el Registro electrónico de la Administración general del Estado, dirigido a este Tribunal contra la resolución de adjudicación indicada en el antecedente anterior respecto de las **agrupaciones: 2, 6, 7, 8 y 9, y lotes: 32, 33, 36, 38 y 39**.



Mediante oficio de la secretaria de este Tribunal de fecha 26 de junio de 2025, se solicitó la remisión de la documentación del expediente de contratación necesaria para su tramitación y resolución, que, tras ser reiterada, tuvo entrada en esta sede el 2 de julio de 2025.

La Secretaría del Tribunal otorgó plazo de 5 días hábiles a las partes interesadas en el procedimiento de contratación conforme al artículo 56 de la LCSP, no constando que se haya cumplimentado el trámite por ningún interesado.

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 Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

La recurrente fundamenta su legitimación en las probabilidades de resultar adjudicataria de los contratos basados derivados del acuerdo marco en el que ha resultado adjudicataria, en la medida que la eventual adjudicación de aquellos (según lo establecido en la cláusula 23.3.2 y 23.3.3 del PCAP) depende de la puntuación obtenida en los criterios de calidad del acuerdo marco, siendo la pretensión que ejercita la rectificación al alza de la puntuación obtenida de cara a las probabilidades de resultar adjudicataria de los referidos contratos basados.

En este sentido, la cláusula 23.3.2. “Sin nueva licitación” prevé lo siguiente:

“En el caso en el que la adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco se realice sin nueva licitación no será necesario convocar a las partes a una nueva licitación.

Los términos para la adjudicación de los contratos basados, de entre las empresas que hayan sido seleccionadas en el acuerdo marco, se basarán en las condiciones objetivas siguientes:

(...)

D. Por Accesibilidad y Calidad: *De los centros adjudicatarios del acuerdo marco que se encuentren dentro de una distancia menor o igual a 50 km al centro derivador, el que tenga adjudicado en el acuerdo marco la mayor puntuación en los criterios de calidad. Para medir la distancia se utilizará la ruta más cercana entre el centro derivador y el centro sanitario adjudicatario, según la aplicación Google Maps.*

Si por saturación o por incapacidad de dar respuesta al total de los procedimientos ofertados en el plazo establecido de ejecución en el contrato basado, se podrá acudir al siguiente proveedor dentro del mismo tramo de distancia menor o igual 50 km y con la segunda mayor puntuación en los criterios de calidad para la demanda no satisfecha. Y así sucesivamente, por accesibilidad y mayor puntuación en los criterios de calidad, hasta que la demanda se encuentre adjudicada en el tiempo establecido para su ejecución (...) (la negrita no es nuestra)



23.3.3. Con nueva licitación.

En el caso en el que se la adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco se realice con nueva licitación las personas adjudicatarias del acuerdo marco estarán obligadas a presentar oferta válida, por medios electrónicos a través de SiREC-Portal de licitación electrónica, en todas las licitaciones a las que sean invitadas, salvo cuando no estén en condiciones de ejecutar el contrato basado por causas de fuerza mayor o no se encuentre en condiciones de realizar el objeto del contrato por saturación, debiendo en estos casos justificar la imposibilidad de presentar oferta o incapacidad por circunstancias ajenas a la debida diligencia de la empresa o una excesiva derivación asistencial. El incumplimiento de esta obligación, que se considera esencial, por causa no justificada, dará lugar a la resolución del acuerdo marco. Se entenderá por existencia de la situación de saturación para la prestación asistencialmente demandada, cuando por relación directa de la adjudicación de contratos basados, se tenga ocupada al menos el 95% de la capacidad asistencial ofertada por el centro sanitario concertado, que estará obligado a comunicar al órgano de contratación.

Asimismo, quedan exceptuadas de la obligación de presentar ofertas las empresas cuyas condiciones de adjudicación en el acuerdo marco superen a las que figuran en la convocatoria del correspondiente contrato basado en el acuerdo marco.

Los términos para la adjudicación de los contratos basados se describen a continuación: (...)

Así, por ejemplo, para la agrupación 6 (lotes 21,22, 23, y 24) -que es una de las que se ve afectada por la presente impugnación- en relación con la pretensión que ejercita la recurrente respecto del incremento de puntuación de la calidad, se dispone lo siguiente:

“Para la agrupación 6: lotes 21, 22, 23 y 24 Criterios de adjudicación:

NºOrden	Criterios	Tipo de Evaluación	Ponderación	Calidad
1	Oferta económica	Automática	49	NO
2	Puntuación Criterios Calidad valorados en el Acuerdo Marco	Automático	51	SI

2. Puntuación Criterios Calidad valorados en el Acuerdo Marco:

La valoración de este criterio se corresponde con el sumatorio de las puntuaciones obtenidas en los criterios de calidad, ya valorados para el acuerdo marco.

No será necesaria la aportación de documentación justificativa por encontrarse dicha información en poder del órgano de contratación.

Se calculará atendiendo a la siguiente fórmula:

$Puntos = Puntuación\ obtenida\ acuerdo\ marco\ Criterio\ Calidad\ n^{\circ}\ 1 + puntuación\ obtenida\ acuerdo\ marco\ Criterio\ Calidad\ n^{\circ}3 + puntuación\ obtenida\ acuerdo\ marco\ criterio\ calidad\ n^{\circ}4 + puntuación\ obtenida\ acuerdo\ marco\ criterio\ calidad\ n^{\circ}5$. Habida cuenta que la puntuación mínima posible en dichos criterios para superar el umbral exigido es de 40 puntos y la máxima posible de 80 correspondería la atribución de puntos en los contratos basados con segunda licitación, tal como se especifica en la siguiente fórmula:

$Puntos\ Calidad = (puntos\ obtenidos\ criterios\ calidad\ acuerdo\ marco \times 51) / 80 (...)$ ”



Dada la amplitud con que está reconocida la legitimación en el ámbito del recurso especial, y en la medida que, según doctrina consolidada de este Tribunal, la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o la evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto, y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación, se aprecia que la recurrente, en el supuesto que nos ocupa, dada su condición de licitadora, a la vista de las pretensiones que ejercita y los motivos de impugnación que formula, ostenta interés legítimo de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un acuerdo marco 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.b) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

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

QUINTO. Sobre el fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente solicita de este Tribunal la estimación de las siguientes pretensiones:

*“Que se proceda a la **anulación** de la resolución de adjudicación en lo que respecta a las **Agrupaciones: 2, 6, 7, 8 y 9, y Lotes: 32, 33, 36, 38 y 39** adjudicados al **centro sanitario HOSPITAL VITHAS XANIT INTERNACIONAL (NICA 25.451)** de la recurrente, por vulnerar la normativa citada al haberse evaluado la oferta de la recurrente tomando como base errores de apreciación por parte del órgano de contratación y que, en consecuencia, se **ordene la retroacción de las actuaciones al momento procedimental oportuno** a efectos de que el órgano de contratación rectifique los errores en los que ha incurrido y lleve a cabo una **nueva valoración del criterio de adjudicación número 5 de calidad mencionado en el presente escrito y se le conceda a la recurrente la máxima puntuación en dicho criterio o al menos alguna puntuación, por los motivos apuntados en este escrito.**”* (la negrita no es nuestra)

Con carácter previo, debe hacerse constar que se advierte un error en la identificación del centro sanitario ofertado en el encabezamiento del recurso y en el suplico del recurso anteriormente transcrito, debiendo entenderse -por los datos proporcionados en el informe del órgano de contratación- que el centro sanitario es el Hospital Vithas Xanit Estepona (NICA 33975).

La recurrente alega un único motivo de impugnación, consistente en los defectos en la valoración y asignación de puntuaciones al centro sanitario ofertado, respecto de los criterios referidos a la calidad, concretamente en relación con el criterio de valoración 5 “Actuaciones a desarrollar en el centro para dar cumplimiento a las normas de calidad previstas en las actuaciones de tiempos y mejoras” dentro de la “Memoria funcional”.



Alega que, en cumplimiento de lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) -respecto del criterio de valoración número 5- aportó un documento titulado “*Circuitos internos y externos derivación de pacientes del SAS*” – que adjunta como documento nº 3- en el que se detallan los circuitos en relación con los plazos para la realización de los procedimientos quirúrgicos y las sesiones de fisioterapia, manifestando que dicho contenido cumple con lo estipulado en el PCAP.

Denuncia que, a pesar de haber presentado la documentación indicada en el PCAP, no ha conseguido punto alguno del máximo de 4 asignado al referido criterio 5.

Cuestiona que en la resolución de adjudicación se haya justificado la asignación de la diferente puntuación (4, 2 y 0 puntos, respectivamente) valorando la aportación de “certificados de calidad en más de un ámbito y en modelos específicos de certificación...” e insiste que “*esta premisa no aparece en el PCPA que simplemente indica se “aportará solución para la consecución de las normas de calidad previstas en las actuaciones de tiempos y mejoras y la descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes” sin hacer referencia alguna en ningún momento a aportar certificados de calidad*”. (la negrita no es nuestra)

Considera que esta valoración se aparta de lo establecido en el pliego en el que solamente se exigía la descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes. De ahí que reclame una puntuación de 4 o 2 puntos, pero nunca 0 puntos.

Esgrime que en la resolución de adjudicación, se ha puesto de manifiesto que se han asignado unas puntuaciones concretas a determinados elementos puramente objetivos (como la aportación de certificaciones de calidad) que no estaban expresamente contemplados en los pliegos, introduciéndose con ello una suerte de “subcriterios de valoración” no previstos en aquellos, con vulneración de los criterios sentados por la jurisprudencia que establece que los criterios de valoración deben formularse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por todos los licitadores sin que puedan generar desigualdad y trato discriminatorio en detrimento de unos licitadores frente a otros. Argumenta que solamente se admitiría cuando (i) no se modifiquen los criterios de adjudicación definidos en el pliego; (ii) no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación; (iii) no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de los licitadores. Invoca, al respecto, la Resolución 13/2018 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, manifiesta que, con respeto de la parcela de discrecionalidad de la Administración en la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, lo que se solicita es la corrección de los errores materiales en los que se ha incurrido y que se valore correctamente toda la documentación aportada, a fin de conseguir una correcta aplicación de los criterios de valoración incluidos en los pliegos. Al respecto, manifiesta, con fundamento en la doctrina que invoca, que tales extremos son susceptibles de ser analizados y revisados por los tribunales a los efectos de determinar si se ha procedido a valorar las ofertas con total sujeción a los criterios establecidos en los pliegos y los principios esenciales que deben regir en todo procedimiento de selección de contratistas. Y con fundamento en esa misma doctrina, defiende las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración que se reducen a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto y si se produce alguna de estas situaciones, ordenará al órgano de contratación que realice una nueva valoración de los criterios evaluables con plena sujeción a los pliegos y a la normativa vigente.



Finalmente, con invocación del carácter de *lex contractus* de los pliegos, indica que la valoración de las ofertas debe ser rechazada con arreglo al criterio objeto de valoración, de manera que se proceda a la realización de una nueva valoración por la mesa de contratación ajustada a los criterios de adjudicación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso solicita la desestimación de este oponiéndose a las alegaciones efectuadas que, de manera sucinta exponemos a continuación, sin perjuicio del análisis que se efectuará al abordar las consideraciones del Tribunal.

Sobre el fondo del asunto, defiende la evaluación efectuada respecto del criterio de valoración 5 remitiéndose a las consideraciones técnicas que se contienen en documento adjunto y que, básicamente, reflejan lo siguiente:

Respecto del criterio de calidad 5, indica que la comisión técnica designada por la mesa conforme a lo establecido en el artículo 326.5 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), ha seguido la evaluación metodológica estipulada en el PCAP y ha considerado las disposiciones establecidas en el apartado 10 del PPT que especifica los estándares de calidad que deben cumplir los centros contratados, como la gestión de infecciones nosocomiales, la utilización terapéutica de la sangre, sus componentes y derivados, y la adecuación a normas vigentes del Sistema Sanitario Público de Andalucía. Asimismo, manifiesta que la inclusión en la evaluación de las certificaciones de calidad no constituye la introducción de un nuevo criterio “*ex novo*” sino una forma de valorar la capacidad del licitador para implementar las mejoras y cumplir con las normas de calidad exigidas en la ejecución del contrato, que todos los licitadores han sido evaluados bajo los mismos criterios, lo que asegura que la evaluación haya sido objetiva y equitativa. En definitiva, indica que la comisión ha utilizado estos certificados como un indicativo adicional del cumplimiento de las normas de calidad que serán exigidas en la ejecución del contrato, y que ello es coherente con el objetivo de asegurar que los licitadores no solo prometan futuras actuaciones, sino que también demuestren una capacidad actual para cumplir con los requisitos contractuales.

Indica que el licitador acredita disponer de un documento denominado “Circuitos internos y externos de derivación pacientes SAS” y una “Memoria descriptiva y funcional” pero adolece de falta de información que permita garantizar una especial vigilancia de las disposiciones establecidas en el apartado 10 del PPT, quedando plenamente justificada la asignación de puntuación.

Invoca el ámbito de discrecionalidad técnica de la Administración en la evaluación de las ofertas que solo podrá ser cuestionada en los supuestos en los que se acredite patente error, arbitrariedad o ausencia de motivación, que determinan la superación de los límites de aquella, con la consecuencia de la anulación de la adjudicación y de toda la licitación. Trae a colación, además, los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación como fundamentales en la contratación pública, y defiende la práctica llevada a cabo por la comisión técnica al valorar los criterios, que considera no supone la inobservancia de regla alguna, ni incurre en algún error ostensible y manifiesto por lo que se enmarca dentro del aceptado espacio de libre apreciación con mención de las Sentencias del Tribunal Supremo (STS de 14 de julio y 10 de octubre de 2000, entre otras).

Reconoce que el órgano evaluador podía haber efectuado un análisis más detallado y concreto de cada una de las ofertas, pero defiende que su motivación es coherente con los aspectos y reglas de ponderación establecidas en el pliego y permite conocer las razones que han dado origen a las calificaciones recibidas. Cuestión distinta es que la recurrente no comparta aquellas razones o que hubiere deseado mayor concreción en algunos argumen-



tos, pero ello resulta insuficiente, según el órgano, para invalidar una motivación o considerar que se ha producido un error en la valoración.

Finalmente, concluye que el razonamiento que hace la propia comisión técnica evidencia que su proceder no se separa de la esencia de lo que el pliego quiere para acreditar que las personas licitadoras prueben que hace un esfuerzo por garantizar las normas de calidad que establece el pliego de prescripciones técnicas, (en adelante, PPT) al decir que *«aunque el PCAP se enfoca en las actuaciones futuras, la acreditación de certificados de calidad actuales aporta un valor añadido que refuerza la credibilidad de las propuestas presentadas por el licitador»*.

Por todo ello, considera que no concurre causa de nulidad alguna y que procede la desestimación del recurso.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente impugna la adjudicación al centro sanitario ofertado Hospital Vithas Xanit Estepona (NICA 33975), de las agrupaciones: 2, 6, 7, 8 y 9, y lotes: 32, 33, 36, 38 y 39 centrando su pretensión en la rectificación al alza de la puntuación que se le asignó, y argumentando que se han introducido en la valoración aspectos que no estaban expresamente previstos en los pliegos, y que, de haberse respetado lo dispuesto en los pliegos, habría obtenido la máxima puntuación (4 puntos) en el criterio 5 – al que se circunscribe su pretensión- o al menos alguna puntuación en el mismo.

La cuestión controvertida versa, por tanto, sobre la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor, y en concreto, la introducción en la valoración de aspectos que no estaban expresamente previstos en los pliegos. Lo primero que hemos de indicar es que cuestión similar ha sido examinada por este Tribunal en la Resolución 421/2025, de 15 de julio, recaída en el recurso RCT 346/2025 interpuesto por otro licitador contra el mismo procedimiento de licitación, por lo que extrapolaremos las consideraciones allí efectuadas al caso que nos ocupa sin perjuicio de concretar las singularidades al caso que nos ocupa.

Sobre la cuestión planteada, este Tribunal ha ido elaborando una constante doctrina que puede consultarse, por ejemplo, en la Resolución 444/2024, de 18 de octubre, en la que indicamos que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de enero de 2008, dictada en el asunto C-532/06, -consorcio Lianakis y otros contra el municipio de Alexandroupolis y otros- en la que, tras aseverar que el principio de igualdad de trato comporta una obligación de transparencia, señalaba que:

1. Los potenciales licitadores deben conocer todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.
2. Los potenciales licitadores deben poder conocer la existencia y alcance de dichos elementos en el momento de preparar sus ofertas (véanse en este sentido, en relación con los contratos públicos de servicios, las sentencias Concordia Bus Finland, apartado 62, y ATI EAC y Viaggi di Maio y otros, apartado 23).
3. Por consiguiente, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejados en el pliego.

Lo anterior debe matizarse con la doctrina que emana de otro importante pronunciamiento del mismo Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). La Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del citado TJUE en el asunto C331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros-, admite que solo cuando está el criterio definido y ponderado en el pliego, pueden establecerse en el mismo subcriterio sin ponderar, permitiendo que sea a posteriori cuando sea



llevada a cabo dicha ponderación. Todo lo anterior, siempre y cuando esos subcriterios estén previamente definidos en el pliego y se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio.

Así, señala la citada sentencia que «el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión: – no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones; – no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación; – no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores».

Por tanto, el margen de discrecionalidad reconocido al órgano evaluador de las ofertas queda definido en atención a unos aspectos concretos sujetos a su valoración y a la puntuación prevista para cada criterio. Es decir, el órgano de contratación dispone de cierta libertad para la elección de los diferentes criterios de adjudicación y para fijar su ponderación, debiendo, en todo caso, motivar su decisión, teniendo en cuenta el interés público en juego. Se trata de la conocida doctrina de la discrecionalidad técnica para elegir los criterios de adjudicación que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer mediante la ejecución del correspondiente contrato. Los criterios dependientes de un juicio de valor deben estar lo suficientemente definidos en los pliegos, de modo que no dejen al órgano de contratación una libertad ilimitada para la emisión del juicio de valor y, con este, una libertad excesiva de elección entre las ofertas presentadas (por todas, puede citarse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -TJUE- de 4 de diciembre de 2003, asunto C 448 / 01, EVN y Wienstrom).

Sentado lo anterior, y descendiendo al supuesto concreto que se nos plantea, lo primero que hemos de hacer para resolver la cuestión sometida a nuestro examen es acudir a la redacción del criterio de adjudicación en liza. Así, la cláusula 7.4.1 del PCAP prevé lo siguiente, por lo que aquí nos concierne:

“Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta en relación a la calidad precio, deberá atenderse a los criterios directamente vinculados al objeto del acuerdo marco. La elección de los criterios así como la fórmula para su valoración se han justificado en el expediente.

Al tratarse de un acuerdo marco de servicios del Anexo IV de la LCSP, criterios de adjudicación relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146 de la LCSP.

Son criterios de adjudicación del acuerdo marco los siguientes:

Agrupación 2: lotes 5,6 y 7

Nº orden	Criterios	Tipo de Evaluación	Ponderación	Criterio Calidad
1	Memoria funcional	No automática	48	SI
2	Oferta económica	Automática	20	NO
3	Compromiso de la puesta en funcionamiento e integración de los sistemas de	Automática	20	SI



	información referidos en los apartados 3.1 Apartado 9.2 del PPT(10 puntos) 3.2 Apartado 9.3 del PPT (10 puntos)			
4	Mejoras en la reducción del plazo máximo de realización de los procedimientos quirúrgicos	Automática	12	SI

Oferta a valorar

Asimismo, se determina que las personas licitadoras deberán obtener, al menos, un cincuenta por ciento de la puntuación máxima otorgada a la suma resultante de la valoración por criterios referidos a la calidad, es decir, las personas licitadoras deberán obtener como mínimo 40 puntos de valoración en los criterios de valoración número 1, 3 y 4, y en caso contrario, no continuarán en el proceso selectivo.

1. Memoria funcional

La memoria funcional es un documento que define los aspectos esenciales y funcionales de la prestación del servicio requerido y, por tanto, implica la evaluación de las propuestas presentadas por las personas licitadoras. Se dará prioridad a las propuestas que mejor respuesta den a las necesidades asistenciales complementarias manteniendo un alto estándar de calidad.

Se aportará Memoria Funcional que se valorará hasta un máximo de 48 puntos y constará de los distintos planteamientos realizados en base a los siguientes apartados, aquellos que no se acompañen de un valor numérico, deben constar en la memoria, pero no se valoran:

(...)

5) Actuaciones a desarrollar en el Centro para dar cumplimiento a las normas de calidad previstas en las actuaciones de tiempos y mejoras (Máximo 4 puntos). Se valorará la solución aportada para la consecución de dichas normas de calidad, descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes incluidos en el alcance del acuerdo marco/contratos basados, que sean claras y rápidas.

Se aportará solución para la consecución de las normas de calidad previstas en las actuaciones de tiempos y mejoras y la descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes.

(...)” (el subrayado es nuestro)

Por otra parte, en la resolución de adjudicación, objeto de impugnación, figuran los parámetros utilizados por la comisión técnica para la valoración de las distintas ofertas. En concreto, respecto del criterio 5 se dispone lo siguiente:

“Criterio 5. Actuaciones a desarrollar en el Centro para dar cumplimiento a las normas de calidad previstas en las actuaciones de tiempos y mejoras MÁXIMO 4 PUNTOS

Se valorará la solución aportada para la consecución de dichas normas de calidad, descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes incluidos en el alcance del acuerdo marco/contratos basados, que sean claras y rápidas.



Metodología: Para dar respuesta al cumplimiento de este criterio se ha tenido en cuenta lo recogido en el epígrafe 10 del PPT que se refleja a continuación:

- 🕒 **10.1.** El Centro asegurará la disponibilidad y el cumplimiento del Plan de Recogida, Evaluación y Control de Infecciones Nosocomiales.
- 🕒 **10.2.** El Centro adecuará la utilización terapéutica de la sangre, sus componentes y derivados a las recomendaciones del Consejo de Europa. (Guía para la preparación, uso y control de calidad de los componentes sanguíneos).
- 🕒 **10.3.** El Centro deberá adecuar el modelaje a las normas vigentes en cada momento para el Sistema Sanitario Público de Andalucía, en todo lo referente a identidad y comunicaciones, relacionadas a su actividad objeto de este contrato. A tal efecto se actuará de conformidad con lo establecido en el Decreto 218/2020, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Manual de Diseño Gráfico para su utilización por el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía.
- 🕒 **10.4.** El Centro contratado implantará los procedimientos que garanticen que sus profesionales sanitarios examinen y recojan en su Historia de Salud, si sus pacientes han realizado Declaración de Voluntades Vitales Anticipadas.
- 🕒 **10.5.** En la adecuación del Centro al Plan de Empresas Saludables (PSE), el centro procurará, en los procesos que se desarrollen con cargo a los contratos basados en el presente acuerdo marco, la utilización de productos ecológicos debidamente acreditados.

Como garantía independiente del cumplimiento de las especificaciones técnicas, también se ha valorado la disponibilidad de:

🕒 Certificaciones de calidad por entidades acreditadas como garante de las actuaciones de mejora planificadas por el centro en los siguientes **ámbitos:**

- o ISO 9001. Gestión de la Calidad
- o ISO 14001. Gestión Ambiental
- o ISO 50001. Sistemas de gestión de la energía
- o EMAS III. Gestión Ambiental
- o UNE 179003. Gestión de riesgos para la seguridad de paciente

o UNE 179006. Sistema para la vigilancia, prevención y control de las infecciones relacionadas con la atención sanitaria en los hospitales

🕒 Certificaciones de calidad en **modelos específicos de calidad de entidades acreditadas**. Estos modelos de acreditación velan por el cumplimiento de forma general de las actuaciones necesarias para dar respuesta a las normas de calidad previstas.

- o EFQM. Fundación Europea para la gestión de la Calidad
- o Joint Commission. Organización no gubernamental, independiente y sin ánimo de lucro dedicada a la acreditación de organizaciones sanitarias
- o ACSA. Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía con un modelo de acreditación específico para diferentes ámbitos de la asistencia sanitaria

En base a estos apartados se han establecido tres niveles de puntuación, 4 puntos, 2 puntos y 0 puntos. A continuación, se presentan las justificaciones para las puntuaciones asignadas, considerando la información proporcionada y la metodología de evaluación establecida.

Justificación para 4 Puntos:

El licitador acredita disponer de soluciones para la consecución de las normas de calidad previstas en las actuaciones descritas. La descripción de estas medidas revela una especial vigilancia de dichas normas.

Además, aportan certificados de calidad en más de un ámbito y en modelos específicos de certificación.

Justificación para 2 Puntos:

Descripción: El licitador acredita disponer de soluciones para la consecución de las normas de calidad previstas en las actuaciones, pero la descripción de estas medidas no revela una especial vigilancia de dichas normas.



Además, no aportan certificados de calidad o solo aportan certificados en algún ámbito específico o en un modelo específico de acreditación.

Justificación para 0 Puntos:

Descripción: El licitador no acredita disponer de soluciones para la consecución de las normas de calidad previstas en las actuaciones, limitándose al cumplimiento del pliego de prescripciones técnicas. No aporta certificaciones de calidad en ninguno de los ámbitos identificados previamente.

Conclusión:

Estas justificaciones proporcionan una evaluación clara y detallada de cada puntuación asignada. Cada oferta se ha valorado según la disponibilidad y adecuación de las soluciones propuestas para asegurar el cumplimiento de las normas de calidad y la descripción de los circuitos de derivación de pacientes.

Pues bien, como ya indicáramos en la Resolución 421/202,5 a la que anteriormente nos hemos referido, lo primero que constatamos es la amplitud en la redacción del criterio de adjudicación 5 ahora cuestionado, pero también es preciso indicar que, habiendo podido impugnar la recurrente dicho extremo, no lo hizo en el momento procedimental oportuno, con lo que los pliegos devinieron firmes y consentidos. De ahí que, partiendo de esta premisa, lo que procede, a continuación, es analizar si comparado el criterio de adjudicación con la valoración efectuada puede afirmarse, como sostiene la recurrente, que esta se ha apartado claramente de lo previsto en el PCAP, y ha comportado, por tanto, un exceso de discrecionalidad técnica.

La recurrente insiste en que, de haber conocido que se iban a valorar la aportación de certificados de calidad, los hubiera aportado, y podría haber obtenido la máxima puntuación, o al menos alguna puntuación, y que no ha conseguido punto alguno por no haber presentado aquellos, a pesar de haber aportado el documento titulado “Circuitos internos y externos derivación pacientes del SAS” que, a su juicio, describía todos los aspectos relacionados con la calidad.

Pues bien, analizada la cuestión este Tribunal considera que uno de los aspectos controvertidos (concretados en la evaluación de la oferta por la comisión técnica) relativos a la aportación de los certificados de calidad no puede considerarse extraño o ajeno al propio contenido del criterio, ni puede afirmarse que suponga la introducción de elementos imprevisibles, como defiende la recurrente, partiendo, como hemos indicado ya, de la excesiva amplitud de aquel, extremo este que no fue discutido, y por tanto, fue consentido por la recurrente.

En efecto, el criterio 5 se refiere a las actuaciones a desarrollar en el Centro para dar cumplimiento a las normas de calidad previstas en las actuaciones de tiempos y mejoras, indicándose en el mismo que se valorará la solución aportada para la consecución de dichas normas de calidad, descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes incluidos en el alcance del acuerdo marco/contratos basados, que sean claras y rápidas.

Por otra parte, la cláusula 10 del PPT (del que era plenamente conocedora la recurrente) aparte de las previsiones establecidas en los apartados 1 al 5 de la referida cláusula preveía, en los términos anteriormente transcritos, la valoración de la disponibilidad de determinadas certificaciones de calidad, como garantía independiente del cumplimiento de las especificaciones técnicas, entre ellas las certificaciones que en aquella se relacionan expedidas por entidades acreditadas como garante de las actuaciones de mejora planificadas por el centro en los ámbitos que allí se indican.

Por tanto, la cuestión no es, como pretende hacer ver el órgano de contratación en su informe, determinar la admisibilidad en abstracto de las certificaciones de calidad como criterios de adjudicación, sino si la valoración de la aportación de los certificados de calidad ha podido originar la introducción de aspectos de manera sorpresiva



para la recurrente en la valoración, y por ello se ha visto imposibilitada de obtener la máxima puntuación suponiendo una vulneración de los principios de transparencia e igualdad de trato.

La respuesta ha de ser negativa, como ya se indicó en la Resolución 421/2025, de 15 de julio, en la medida que dicho aspecto que encierra esa valoración podía ser previsible y lógico para una empresa licitadora que conozca suficientemente el PPT, y, en consecuencia, no puede reputarse ningún elemento de los ponderados como imprevisible, extremo este que tampoco ha sido justificado por la recurrente.

Por todo ello, si bien nuestro criterio es considerar que la redacción de los criterios, no puede comportar un exceso de discrecionalidad a la hora de valorar las ofertas, desconociendo los operadores económicos que tengan intención de concurrir a la licitación qué oferta deben hacer para obtener una mayor puntuación, (puesto que se desconoce qué aspectos técnicos se valorarán y cómo), y en ese sentido, hubiera sido deseable una mayor concreción en la redacción del criterio controvertido, no obstante, a la vista de lo examinado, no podemos concluir que el hecho de que se haya valorado la aportación de certificados de calidad suponga, en el presente caso, haber tenido en consideración aspectos no previstos en el pliego ni que, por lo tanto, se haya incurrido en un exceso de discrecionalidad técnica.

Desestimado el motivo de impugnación, en los términos expuestos, resta por analizar si es posible apreciar algún error ostensible- como califica la recurrente-en la valoración del criterio 5.

La recurrente insiste en que presentó la documentación estipulada en el PCPA, esto es la “*descripción de los circuitos internos y externos para la derivación de pacientes*” y, pese a ello, no ha conseguido punto alguno del máximo de cuatro (4) puntos.

El órgano de contratación en su informe justifica y se ratifica en la puntuación asignada a la oferta de la recurrente (0 puntos) indicando que, pese a que efectivamente la recurrente ha aportado un documento denominado “*Circuitos internos y externos de derivación pacientes SAS*” el mismo adolece de la información que permita garantizar una especial vigilancia de las disposiciones establecidas en la cláusula 10 del PPT.

Pues bien, frente al informe y justificación del órgano de contratación la recurrente se limita a reivindicar la máxima puntuación por el simple hecho de haber presentado el referido documento, centrándose solamente en uno de los parámetros establecidos en la descripción del criterio, pero obviando que también el criterio se refería a las actuaciones a desarrollar precisamente para dar cumplimiento a las “normas de calidad” por lo que no es cierto que los certificados de calidad fuesen ajenos al propio contenido del pliego. Por otra parte, afirma que el referido documento cumple lo estipulado en el PCAP, pero sin desplegar esfuerzo probatorio alguno para acreditar el error que denuncia o refutar el criterio técnico.

Este Tribunal ha podido examinar el contenido del documento si bien en el presente caso, limitándose la recurrente a manifestar sin más que aquel cumple y respeta lo establecido en el pliego, debe prevalecer el criterio técnico por la presunción de certeza y especialidad.

Hemos de acudir a la doctrina de la discrecionalidad técnica de cuño jurisprudencial, y reiteradamente expuesta en nuestras resoluciones (v.g. Resoluciones 34/2019, de 14 de febrero, 455/2023, de 15 de septiembre y 190/2024, de 6 de mayo) cuando el objeto de discusión se ha centrado en la valoración técnica de las proposiciones respecto de los criterios de adjudicación en los que resultan de aplicación los juicios de valor.



En tal sentido, como tiene declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de diciembre de 2014, recurso 3157/2013, la solvencia técnica y la neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurren en error técnico, lo cual es lógico ya que los órganos judiciales no pueden corregir con criterios jurídicos aspectos técnicos que escapan de su esfera de conocimiento y control. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324) declara que *«la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega»*.

Conforme a dicha doctrina, la función de este Tribunal no alcanza a la revisión de los juicios técnicos emitidos al respecto, sino a la labor de verificación del cumplimiento de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional de la Administración, entre los que cobran especial relevancia la igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad. De este modo, la adecuada motivación en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor es una de las funciones que facilita el control de legalidad de la adjudicación.

Por tanto, este Tribunal ha de limitarse a comprobar si en la valoración realizada ha existido desviación de poder, error, arbitrariedad o falta de motivación, únicos supuestos en que quebraría la presunción de certeza y razonabilidad del juicio técnico emitido.

En definitiva, pues, los criterios evaluables, como sucede en nuestro caso, tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso, a cuestiones que, por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la apreciación técnica de quien realiza el análisis.

Aplicando la doctrina anterior al supuesto concreto, este Tribunal considera que las manifestaciones de la recurrente suponen una evaluación paralela y alternativa a la efectuada por la comisión técnica a la hora de enjuiciar las proposiciones presentadas, que se mueve, como ha señalado la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano especializado, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas, como se ha expuesto, por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, circunstancias que no concurren en el supuesto examinado.

En definitiva, la valoración de la oferta de la recurrente conforme a los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor se ve amparada por el informe efectuado por el órgano técnico, debidamente motivado que expone las razones por la que las ofertas de las licitadoras son valoradas con las puntuaciones que se les asignan, de conformidad con la configuración establecida en el pliego a los criterios de adjudicación, ley entre las partes, ya que, al no haber sido impugnados, devinieron firmes y consentidos.

Procede, por las razones expuestas, desestimar el recurso interpuesto en su integridad.

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



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **XANIT HEALTH CAREMANAGEMENT, S.L.**, contra la resolución de 30 de mayo de 2025 por la que se adjudica el «Acuerdo marco con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud (SAS) en centros sanitarios y servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas» (Expediente CONTR 2023 0000902330), respecto de las **agrupaciones: 2, 6, 7, 8 y 9, y lotes: 32, 33, 36, 38 y 39**, convocado por el Servicio Andaluz de Salud.

SEGUNDO. Encontrándose pendiente de resolver otros recursos especiales en materia de contratación con ocasión del mismo procedimiento de licitación y contra el mismo acto, debe continuar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

