

Recurso 560/2025
Resolución 629/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 20 de octubre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución de 23 de septiembre de 2025 por la que se adjudica el contrato denominado «Servicios de redacción del proyecto básico y de ejecución, coordinación en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto, la dirección de obra y coordinación en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obras para la mejora de la eficiencia energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el Hospital Universitario Torrecárdenas de Almería CCA: +6.C1RMSY2»(Expediente CONTR2024 0000691574) convocado por el Hospital Universitario Torrecárdenas de Almería, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 5 de mayo de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 6 de mayo en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación del contrato de servicios indicado en el encabezamiento, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado asciende a 951.653,30 €.

Con fecha 9 de junio de 2025 se publica corrección de errores conforme a la resolución de fecha 6 de junio de 2025.

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 23 de septiembre de 2025 se acuerda la adjudicación del contrato a favor de la Unión temporal de empresas constituida por las entidades [REDACTED] y las personas físicas [REDACTED] y [REDACTED] (en adelante, la UTE adjudicataria). Dicho acuerdo se publica en el perfil de contratante el 24 de septiembre de 2025.

TERCERO. El 3 de octubre de 2025, la entidad [REDACTED] (en adelante, la recurrente) presentó recurso especial en el Registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, contra la resolución de adjudicación indicada en el antecedente anterior.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal de fecha 3 de octubre de 2025, reiterado el día 8 de octubre, se solicitó la remisión de la documentación del expediente de contratación necesaria para su tramitación y resolución, que tuvo entrada en esta sede con posterioridad.

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, constando que se ha cumplimentado en plazo el trámite por la UTE adjudicataria.

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 en el supuesto que nos ocupa, dada su condición de licitadora, que ha quedado clasificada en segundo lugar, con 88, 26 puntos, inmediatamente después de la adjudicataria, ostenta interés legítimo de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, a la vista de las pretensiones que ejercita y de los motivos de impugnación que formula.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra la adjudicación de 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.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 y en el artículo 58.1.a) del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

QUINTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos, según el anuncio de licitación que indica que se trata de un proyecto financiado con fondos FEDER con una tasa de cofinanciación de 85%.



La tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, pues el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, expresa que lo tendrán siempre que “*se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos*”.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal. Sobre el motivo de impugnación relativo a la modificación extemporánea del criterio de adjudicación relativo al compromiso de ofertar un número de visitas semanales durante la ejecución de las obras efectuada por la mesa de contratación.

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

- “I. Revoque, mediante nulidad o subsidiariamente anulabilidad la resolución de adjudicación de fecha 23/09/2025, por cuya virtud se acuerda adjudicar el contrato con EXPEDIENTE 510/2024 a la Unión Temporal de Empresas formada por e [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED].*
- II. Retrotraer las acciones a la fase de evaluación de los criterios automáticos, realizando una nueva valoración acorde a derecho.*
- III. Subsidiariamente, para el caso de que no se estime lo anterior, acuerde retrotraer las actuaciones a la fase de evaluación de los criterios no automáticos, ordenando la corrección del informe técnico de valoración, de manera motivada y ajustada a los criterios previstos en los pliegos, con la consiguiente modificación de la puntuación otorgada y efectos sobre la adjudicación.*
- IV. Todo ello, de conformidad con lo expuesto en la presente impugnación y aquellos argumentos que en su caso pudiese considerar el Tribunal”.*

Fundamenta las pretensiones que ejercita en dos motivos de impugnación que van a ser examinados en este y en el siguiente fundamento de derecho, exponiendo, por razones de sistemática, en primer lugar, las alegaciones de las partes, y las consideraciones del Tribunal.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Denuncia que la mesa de contratación ha modificado a posteriori las fórmulas establecidas en el pliego para la valoración del criterio relativo al número de visitas semanales durante la ejecución de las obras, valorado con 10 puntos. En ese sentido, y tras reproducir las cláusulas 6.4.2 y 7.4.3 del pliego de cláusulas administrativas particulares, (en adelante, PCAP) expone que, teniendo en cuenta que esta puntuación se calcula mediante el uso de fórmulas, ante la discordancia entre la redacción del criterio y el modelo del pliego, cabía deducir que aquel licitador que oferte dos o más visitas semanales obtendrá 10 puntos y el resto 0, al no haberse previsto una fórmula de proporcionalidad que permita el cálculo de la puntuación obtenida en el caso de que se oferten menos de dos visitas semanales.

Explica que optó por incluir en su oferta nueve (9) visitas para cada técnico al mes de manera que se garanticen dos visitas a la semana puesto que, de los once meses del año, solo el mes de febrero tiene 4 semanas; el resto (los meses de abril junio, septiembre y noviembre tienen 4 semanas y 2 días adicionales) y los meses de enero, marzo, mayo, julio, agosto, octubre y diciembre tienen 4 semanas y 3 días adicionales, y dado que, con arreglo a la literalidad del criterio, la puntuación máxima se obtiene si se ofertan dos visitas semanales y en el cuadro que acredita el compromiso se indicaban visitas mensuales.



Sostiene que, haberse establecido en los pliegos el criterio que la mesa modificó posteriormente habría tenido en cuenta en su oferta los aspectos económicos afectados y habría realizado una oferta económica diferente.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo de impugnación y, tras reproducir el clausulado del PCAP y del PPT que es de aplicación al criterio cuya valoración se cuestiona, sostiene que la modificación o concreción del criterio efectuada por la mesa, -al indicar que un mes equivale a cuatro semanas para efectuar la conversión de visitas mensuales a semanales- no ha vulnerado la invariabilidad de los pliegos ni los principios de igualdad, transparencia y objetividad.

Así, alega que, conforme a la redacción literal del criterio en el pliego, “...**se entiende sobradamente que para obtener los 10 puntos del criterio basta con el compromiso de dos visitas semanales**, esto es, durante la ejecución de la obra deben de venir **al menos 1 vez a la semana** (obligatorio según se recoge en el PPT) y por el que se obtendría 0 puntos.

Por otro lado, la mercantil que ofertara **2 visitas semanales obtendría la máxima puntuación**, esto es, **los 10 puntos del criterio**.

La Mesa, en su acta de la 2ª sesión (18/07/2025 si bien figura como acta del 11/07/2025), interpretó esta ambigüedad motivadamente: “**En relación con el criterio 'número de visitas' se estima que el mes tiene cuatro semanas puesto que el criterio establece su valoración semanal, y el anexo a cumplimentar para valoración hace referencia a un mes**

Esta interpretación se aplicó uniformemente a todas las ofertas antes de la valoración final, sin alterar umbrales ni ponderaciones, y fue publicada en el perfil del contratante, permitiendo el control por los licitadores.

No se trata de una modificación unilateral del pliego, sino de una aclaración razonable, conforme al art. 147.3 LCSP, que atribuye a la Mesa un margen de apreciación en la aplicación de criterios automáticos.

La equivalencia de 4 semanas por mes es una convención estándar en contratación pública y obras de construcción (v. gr., Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, sobre seguridad y salud en obras, que usa aproximaciones similares para plazos), evitando distorsiones por variaciones mensuales (28-31 días).

La recurrente no acredita perjuicio concreto: su oferta de 9 visitas mensuales obtuvo 10 puntos bajo cualquier conversión razonable (incluso con 4,35 semanas/mes: $9 / 4,35 \approx 2,07 > 2$). Alegar “coste económico” (72 visitas extra en 24 meses) es especulativo y no altera la clasificación, ya que la UTE adjudicataria (8 visitas mensuales = 2 semanas con 4 semanas/mes) también cumplió el umbral.

Adoptar la media anual propuesta por la recurrente introduciría arbitrariedad, ya que los pliegos no la prevén, y vulneraría la seguridad jurídica (art. 132 LCSP). No procede anulación ni retroacción, pues no hay error manifiesto (...)” (ni la negrita ni el subrayado son nuestros).

Asimismo, alega que, de la literalidad del criterio se desprende que es automático y de carácter no proporcional, estableciéndose un umbral fijo de cumplimiento (dos visitas semanales) a partir del cual todas las ofertas reciben la puntuación máxima (10 puntos) mientras que una visita semanal o menos no obtiene puntuación. En consecuencia, sostiene que la mesa de contratación no modificó el contenido del pliego, sino que se limitó a aplicar exactamente lo dispuesto en aquel y de este modo, valoró con la máxima puntuación todas las propuestas que alcanzaban o superaban el umbral de las dos visitas semanales.



Destaca que durante el período de licitación y de consultas al pliego ningún licitador formuló pregunta, observación o solicitud de aclaración alguna en relación con el criterio de adjudicación B.1.2 ni respecto del modo de indicar las visitas (semanales o mensuales). Invoca finalmente la doctrina sobre la aceptación incondicional de los pliegos que devinieron firmes y consentidos por aquellos calificando de inadmisibles que la recurrente que aceptó los pliegos y participó en condiciones de igualdad, cuestione a posteriori su interpretación tras conocer el resultado de la valoración, con vulneración del principio de buena fe en la contratación pública.

3. Alegaciones de la UTE adjudicataria.

La adjudicataria se opone al motivo de impugnación, alegando que la oferta que realizó de ocho visitas mensuales es equivalente a dos visitas semanales, por lo que la puntuación máxima que se le otorgó es la correcta, defendiendo que no hubo cambio de criterio alguno por parte de la mesa de contratación, siendo la valoración efectuada conforme al clausulado del pliego.

4. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión controvertida versa sobre la conformidad a derecho de la decisión de la mesa de contratación reflejada en la sesión de 11 de julio de 2025, al considerar la recurrente que ha supuesto una modificación inadmisibles del criterio de valoración susceptible de evaluación mediante la aplicación de fórmulas, relativo al compromiso de ofertar un número de visitas semanales durante la ejecución de las obras, lo que, a la postre, ha posibilitado que la licitadora que ofertó menos visitas resulte la adjudicataria, con quebranto del principio de igualdad de trato.

Pues bien, a fin de resolver la cuestión que se nos plantea, hemos de considerar, en primer lugar, determinados extremos que se desprenden del expediente de contratación remitido por el órgano de contratación y que son los siguientes:

I. La cláusula 7.4.3 apartado 2, B.1.2 “Criterios de evaluación automática” del PCAP (documento 6 del expediente administrativo, en adelante, EA) prevé lo siguiente:

“B.1.2.- Número de visitas semanales durante la ejecución de las obras (hasta 10 puntos).

Se valorará el número de visitas semanales propuesto durante todo el plazo de ejecución de las obras. Se obtiene la puntuación máxima (10 puntos) cuando se presenta el compromiso de realizar dos visitas semanales por parte del equipo director (Director/a de Obra, Director/a de Ejecución y Coordinador/a de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra). Los licitadores que oferten valores superiores seguirán obteniendo la misma puntuación máxima. No se valora la realización de una visita semanal, por ser ésta obligatoria (apartado “Periodicidad en las visitas de obra”, del PPT)” (la negrita no es nuestra, el subrayado sí)

Asimismo, hemos de tener presente el anexo VIII del PCAP “Compromiso de número de visitas mensuales durante el plazo de ejecución de la obra” que tiene el siguiente contenido:

“D./Dª , con NIF.: , en nombre propio o en representación de la empresa: , con código de identificación fiscal nº y domicilio social en: manifiesta lo siguiente:



Que enterado de las condiciones y requisitos que se exige para la adjudicación de la contratación mediante Procedimiento Abierto: **SERVICIO DE REDACCIÓN DEL PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN, COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD DURANTE LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO, LA DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD DURANTE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS PARA LA MEJORA DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA Y LA REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN EL HOSPITAL UNIVERSITARIO TORRECÁRDENAS DE ALMERÍA. SUJETO A REGULACIÓN ARMONIZADA (FINANCIACIÓN 85% FONDOS FEDER DEL PROGRAMA 2021-2027). Expte: 510/2024.**

DECLARA EXPRESAMENTE que, caso de resultar este licitador adjudicatario del contrato de servicios objeto de la presente licitación, SE COMPROMETE a realizar durante el periodo de ejecución de las obras y por cada uno de los miembros de la dirección facultativa, es decir, del Director de obra, del Director de ejecución de obra y del Coordinador de seguridad y salud, el número de visitas que se enumeran en el siguiente cuadro:

AGENTES	VISITAS MENSUALES OFERTADAS DURANTE EL PLAZO DE EJECUCIÓN DE LA OBRA
Director de la obra	
Director de ejecución de obra	
Coordinador de Seguridad y Salud	

Y para que conste, a efectos de lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige para la presente licitación, firma la presente declaración (...).”

Por otra parte, la cláusula 4.2.3 del PPT (documento 1 del EA) bajo la rúbrica “Periodicidad en las visitas de obra” establece lo siguiente:

“Durante la ejecución de las obras, el equipo director/a de las mismas estará obligado a cumplir el siguiente régimen de visitas a las obras, en cada uno de los siguientes apartados:

- Dirección de las obras: 1 visita semanal.
- Dirección de ejecución de las obras: 1 visita semanal.
- Coordinación en materia de Seguridad y Salud durante la ejecución de las obras: 1 visita semanal.

Estas visitas semanales deberán ser conjuntas, es decir, de los diferentes técnicos que la asuman simultáneamente. Para acreditar el cumplimiento del anterior régimen de visitas, el equipo director/a deberá incluir en los informes mensuales copia de las páginas del “Libro de Órdenes y Asistencias para obras del Servicio Andaluz de Salud” donde se recojan dichas visitas.

El anterior régimen de visitas tendrá la consideración de mínimo, es decir, independientemente del mismo deberán realizarse todas las visitas que sean necesarias en función de las necesidades específicas de la obra”.

II. Sobre la valoración del citado criterio.

En el acta de la mesa de contratación de fecha 11 de julio de 2025 (documento 15 EA) tras la apertura de los sobres nº 3 de las entidades licitadoras, la mesa acuerda lo siguiente:

“En relación con el criterio “número de visitas” se estima que el mes tiene cuatro semanas puesto que el criterio establece su valoración semanal, y el anexo a cumplimentar para valoración hace referencia a un mes”.



Sobre la base de lo anterior, en el acta de la sesión de la mesa de contratación celebrada el 19 de agosto de 2025 (documento 18 EA) figura que las empresas licitadoras obtienen la siguiente puntuación respectivamente en función del número de visitas ofertadas.

UTE [REDACTED] y [REDACTED] 8 visitas mensuales 10,00 puntos.
[REDACTED] 9 visitas mensuales.....10,00 puntos.
UTE [REDACTED] Y [REDACTED]9 visitas mensuales.....10,00 puntos.
UTE [REDACTED] Y [REDACTED]2 visitas mensuales.... (licitador excluido).
[REDACTED]8 visitas mensuales...10,00 puntos.

La recurrente no cuestiona en puridad la legalidad del criterio de adjudicación relativo al compromiso del número de visitas semanales durante el plazo de ejecución de las obras, ni la eventual discordancia existente entre la redacción del criterio y la cumplimentación del anexo VIII para valorar aquel en función de la indicación de visitas mensuales a que obligaba el referido anexo, sino en el hecho de que la mesa de contratación haya introducido a posteriori una regla de valoración que, en su opinión, ha permitido a la licitadora que ofertó menos visitas obtener más puntuación y poder resultar adjudicataria, quebrantando el principio de igualdad de trato.

En concreto, sostiene que, de acuerdo con la literalidad de los pliegos, solamente podrían haber obtenido 10 puntos (la máxima puntuación) aquellos licitadores que ofertasen el compromiso de realizar 9 visitas al mes y, por tanto, deberían ser puntuados con 0 puntos los que ofertaran menos visitas, al no garantizar las dos visitas semanales que requería el criterio para su valoración en el resto de los meses del año (11) que tienen más de cuatro semanas (4 semanas y dos días adicionales, los meses de 30 días, abril, junio, septiembre y noviembre) y 4 semanas y tres días adicionales los meses de 31 días (enero, marzo, mayo, julio, agosto, octubre y diciembre). En este sentido, denuncia que la actuación de la mesa de contratación ha supuesto una modificación de las reglas de valoración del criterio de manera extemporánea y arbitraria.

Tanto el órgano de contratación como la UTE adjudicataria se oponen a tal tesis con las alegaciones que obran en actuaciones y que anteriormente hemos expuesto.

Sentado lo anterior, y planteados los términos del debate, hemos de partir necesariamente, en el enfoque de la cuestión a resolver del alcance de los pliegos como ley del contrato. Así, como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto y 113/2020, de 14 de mayo), los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de "*pacta sunt servanda*", teniendo en cuenta que ni la recurrente ni ninguna del resto de licitadoras impugnaron en su día los criterios de adjudicación a valorar mediante la aplicación de fórmulas previstos en el PCAP que rige la licitación, ni el anexo VIII del PCAP, necesariamente han de estar ahora al contenido del mismo.

Pues bien, analizada la cuestión, entendemos que no puede prosperar la pretensión ejercitada por la recurrente y ha de darse la razón al órgano de contratación, por las razones que indicamos a continuación.

1º El criterio de adjudicación -relativo al compromiso de ofertar un número de visitas semanales durante la ejecución de las obras- previsto en el punto 2.2 (apartado B.1.2 del PCAP) establecía con meridiana claridad que se otorgaría la máxima puntuación (10 puntos) al compromiso de realizar dos visitas semanales por parte del equipo director y que aquellas ofertas que ofreciesen valores superiores seguirían obteniendo la máxima puntuación, no valorándose la realización de una visita semanal por ser esta obligatoria.



Ciertamente, el modelo del anexo VIII del PCAP- que incorporaba la declaración expresa de cada licitador para indicar el compromiso de periodicidad en el régimen de visitas- establecía la indicación del número de visitas “mensuales” en lugar de semanales, no solo en el encabezamiento sino en el cuadro a cumplimentar en la oferta de cada licitador.

Sin embargo, lo cierto es que, a la vista de la aparente discordancia formal entre el modelo del anexo VIII y la literalidad del criterio, la recurrente pudo impugnar el pliego en el momento procedimental oportuno, y no lo hizo. Asimismo, como señala el órgano de contratación en el informe al recurso, durante el periodo de licitación bien pudo solicitar aclaraciones o información adicional sobre dicho extremo de los pliegos, lo cual hubiera tenido amparo en el artículo 138.3 de la LCSP, de lo cual tampoco hizo uso, por lo que todos los licitadores (entre ellos, la recurrente) aceptaron expresamente y de manera incondicional el contenido de los pliegos, sin albergar duda alguna sobre el compromiso de ofertar la periodicidad en las visitas como criterio de adjudicación, y por ello han de estar a su contenido, al haber devenido aquellos firmes y consentidos.

2º La decisión de la mesa de concretar o estimar que el mes tiene cuatro semanas, a la hora de valorar el criterio de valoración automático no significa, como pretende forzar la recurrente, que se haya apartado del pliego y haya efectuado una interpretación que vaya más allá del sentido claro de sus palabras, ni que esté carente de apoyo con fundamento en el clausulado del pliego.

En efecto, como indica el órgano de contratación en su informe, si acudimos al criterio de adjudicación previsto en el apartado B.1.2 se valoraba el compromiso de ofertar dos visitas semanales (o superiores) durante todo el plazo de ejecución de las obras, otorgándose la máxima puntuación (10) a quienes ofertasen dos visitas semanales sin valorar la visita obligatoria (una) que establece el PPT en la cláusula 4.2.3.

En consecuencia, de la literalidad del criterio se desprende que, al ser de carácter automático y objetivamente verificable, se establece un umbral de cumplimiento (dos visitas semanales) a partir del cual todas las ofertas reciben idéntica puntuación. En ese sentido, y como demuestra el cuadro de puntuaciones anteriormente reproducido, todas las ofertas recibieron idéntica puntuación (las que ofertaron ocho y nueve visitas, respectivamente). Ello refuerza la tesis del órgano de contratación puesto que hubo empresas (como la UTE adjudicataria) que efectivamente interpretaron los pliegos en el sentido del compromiso de ofertar 8 visitas mensuales equivalentes a 2 semanales tomando como índice de referencia mensual cuatro semanas.

Por lo tanto, la interpretación del criterio efectuada por la mesa de entender equivalente el mes a cuatro semanas ni es descabellada, a juicio de este Tribunal, ni puede considerarse contraria al pliego en la medida que la redacción del criterio de adjudicación, así como el régimen de periodicidad previsto en el PPT establecían, de manera clara, la unidad semanal. Así lo señala también la adjudicataria en sus alegaciones. A lo anterior se suma que la concreción de la equivalencia de 4 semanas por mes se aplicó, de manera uniforme a todos los licitadores, que de hecho obtuvieron idéntica puntuación por ofertar 8 o 9 visitas semanales, lo que aleja cualquier atisbo de vulneración del principio de igualdad de trato que denuncia la recurrente.

Ha de tenerse en consideración, asimismo, que la equivalencia de cuatro semanas por mes no es una interpretación descabellada, sino que, todo lo contrario, a juicio de este Tribunal, provee de mayor seguridad jurídica que la tesis sostenida por la recurrente que efectúa una media (4, 35) en función de la duración de los meses del año que genera mayor incertidumbre que la concreción efectuada por la mesa que es objeto de la presente impugnación. De hecho, fueron dos de los cinco licitadores (uno de ellos resultó excluido con anterioridad) los que, a la hora de elaborar su oferta, interpretaron los términos del pliego en el sentido que posteriormente concretó la mesa lo que permite sostener que no resultaba ajena dicha interpretación a lo que establecían los pliegos en una



interpretación global de su clausulado. En definitiva, la interpretación efectuada por el órgano de contratación es admisible y no contraria a los pliegos.

Además, el órgano de contratación aduce que la equivalencia de cuatro semanas/ mes es una convención estándar en el ámbito de la contratación pública, invocando, al respecto, el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras que, según indica el informe, utiliza aproximaciones similares para determinados plazos, evitando con ello las distorsiones que pudiera provocar las variaciones mensuales de los meses del año (11) que efectivamente tienen cuatro semanas, y tres/ dos días adicionales por tener 30/31 días. Señala, además, que es una fórmula aritmética razonable y universalmente aceptada para equivalencias entre unidades temporales distintas.

Argumentos todos ellos que convencen a este Tribunal para concluir que la decisión de la mesa que se cuestiona no se apartó de lo previsto en los pliegos, por las razones que hemos analizado, y que la aplicación que efectuó del mencionado criterio automático, limitándose a concretar la equivalencia entre unidades temporales indispensable para valorar objetivamente el criterio, no significa que se apartara de lo expresamente previsto en los pliegos, resultando, por tanto, conforme a derecho.

Procede la desestimación del motivo de impugnación.

SÉPTIMO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal. Sobre el motivo de impugnación relativo a la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor.

1. Alegaciones de la recurrente.

Invoca el principio de invariabilidad de los pliegos como ley del contrato, por su carácter vinculante para las partes y cuestiona la aplicación de las previsiones de los pliegos a la hora de asignar la puntuación del criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor contemplado en el apartado A.4 “*Implantación, ejecución e integración en el entorno*” y ponderado con un máximo de 10 puntos.

Señala que en la cláusula 6.4.1 del PCAP se describe el contenido de la memoria que habrá de presentar cada licitador como parte de la documentación acreditativa de los criterios de adjudicación evaluables de forma no automática, y que forman parte del sobre nº 2. Alega que, no obstante, si se acude al informe de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, respecto de la oferta de la adjudicataria, se señala que “*No existe en la documentación un cronograma donde se especifiquen fases ni tiempos de obra*” por lo que debería habersele asignado una puntuación de 0 puntos y no de 6 como se indica en el informe técnico, en la medida que el propio pliego establece que la falta de presentación de toda o parte de dicha documentación supondrá la no valoración del criterio de adjudicación correspondiente.

Finalmente, la recurrente manifiesta que no cuestiona la valoración realizada por la comisión, sino que solicita la corrección de esa puntuación por aplicación directa de lo indicado en el pliego y defiende que los efectos que tendría la estimación de este aspecto por el Tribunal, no se aplicarían en este caso concreto a pesar de que ya se ha producido la apertura del resto de los sobres y la gran mayoría de los tribunales administrativos de recursos contractuales asumen la necesidad de proceder a la nulidad de la contratación, al solicitarse simplemente la corrección de la puntuación derivada de una inobservancia de lo indicado en los pliegos por parte de los técnicos y posteriormente por la mesa de contratación, al asumir dicho informe.



Trae a colación, en apoyo de su tesis, el criterio seguido por el Tribunal de Contratos Públicos de Canarias (resolución 239/2024) en la que el Tribunal anuló la adjudicación y ordenó retrotraer el procedimiento al momento de evaluar dicho criterio, para corregir la puntuación del recurrente.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano en su informe al recurso se opone al motivo de impugnación y, en síntesis, ratifica la puntuación otorgada a la UTE adjudicataria con 6 puntos sobre 10 reconociendo que la valoración parcial de la oferta es admisible ya que el pliego permite una apreciación global de cumplimiento sustancial sin que la ausencia de un formato concreto implique invalidez si hay una justificación alternativa.

Invoca la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales indicando que la ausencia de determinados elementos formales no determina necesariamente la exclusión del licitador, siempre que exista cumplimiento sustancial del contenido exigido y la oferta permita su valoración. Trae a colación, además, la doctrina reiterada de los órganos de resolución de recursos contractuales sobre la discrecionalidad técnica de los órganos técnicos en la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor, conforme a la cual la esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba en la existencia de una apreciación técnica de quien realiza el análisis.

3. Alegaciones de la adjudicataria.

La adjudicataria se opone esgrimiendo que el motivo no puede ser acogido, por las siguientes razones, que, de manera sucinta, exponemos a continuación.

En primer lugar, considera que no existe previsión en el pliego que establezca que la no aportación de un cronograma suponga una puntuación de 0 puntos o la exclusión de la oferta del procedimiento.

En segundo lugar, defiende que todos los aspectos exigidos en el apartado 6.4.1 del PCAP titulado “*DOCUMENTACIÓN TÉCNICA. CRITERIOS DE EVALUACIÓN NO AUTOMÁTICA (SOBRE ELECTRÓNICO N.º 2)*” están detallados en su propuesta, en concreto, indica que en el apartado 3.6.4 de su propuesta técnica (páginas 64 y 65) se efectúa una descripción literal de la programación y desarrollo en fases de la propuesta presentada, que serán consensuados con la dirección del hospital y el Servicio de prevención de riesgos laborales, concluyendo que la pretensión de la recurrente de que a su oferta se le otorguen 0 puntos carece de sentido, ya que resulta inviable realizar a priori un cronograma sin haber consensuado los períodos de la obra con el centro sanitario.

4. Consideraciones del Tribunal.

Expuesto, de manera sucinta, lo alegado por las partes, procede abordar la cuestión de fondo que suscita el presente recurso, debiendo precisar que la presente controversia afecta a un criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor donde la asignación de puntos no es automática, sino que, como han invocado todas las partes en el presente procedimiento, obedece a una apreciación técnica discrecional de quien valora la proposición.

Así pues, conforme a reiterada jurisprudencia y doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales, dicha valoración está amparada por el principio de discrecionalidad técnica; principio que parte de una presunción de certeza y razonabilidad en el juicio técnico del órgano evaluador, basada en la especialización e imparcialidad de este último, que solo queda desvirtuada si se acredita arbitrariedad, desviación de poder, falta de motivación o error manifiesto en la emisión de ese juicio de valor, y sin que la



apreciación subjetiva de quien lo impugna pueda prevalecer como juicio técnico paralelo, a no ser que se hayan superado -y así se acredite- los límites de la discrecionalidad técnica en los términos que antes se han expuesto (v.g. Resoluciones 105/2020, de 1 de junio, 250/2021, de 24 de junio y 275/2022, de 20 de mayo).

Partiendo de esta premisa, hemos señalado que la labor de este Tribunal no alcanza a la revisión de los juicios técnicos emitidos al respecto, sino a la labor de verificación 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 juicio de valor es una de las funciones que facilita el control de legalidad de la adjudicación. En definitiva, pues, los criterios evaluables en función de juicios de valor, como sucede con el aquí analizado, 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 existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis. En el supuesto que examinamos y sobre la base de la doctrina expuesta, hemos de considerar que el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor goza de una presunción iuris tantum de acierto y razonabilidad que, a juicio de este Tribunal, no ha sido desvirtuada por la recurrente.

El núcleo de la controversia reside en determinar si el órgano de contratación ha incurrido en error en la valoración de la oferta de la adjudicataria al no haber aportado aquella el cronograma que exigían los pliegos lo que implica, según la tesis que defiende la recurrente, la falta de un elemento esencial en la documentación por lo que no debió haber recibido puntuación en este apartado solicitando la retroacción del procedimiento y la revisión de la adjudicación.

Comencemos nuestro análisis acudiendo a la redacción del criterio de adjudicación controvertido. Así, la cláusula 7.4.3 apartado A.4 del PCAP -entre los criterios sujetos a juicio de valor (De 0 a 48 puntos)- contempla, por lo que aquí nos interesa, el siguiente:

“A.4. Implantación, ejecución e integración en el entorno e infraestructuras existentes (Hasta 10 puntos).

Se valorará la justificación de las diferentes soluciones que el contratista proponga para las instalaciones e infraestructuras a reformar y dotar, considerando su compatibilidad con las instalaciones existentes. Así, por ejemplo, las empresas licitadoras justificarán en su oferta las instalaciones que propone, cuales son de nueva implantación y que redes y/o equipos existentes mantendría, detallando las ventajas de toda índole inherentes a su propuesta así como cualquier otro aspecto relevante. Así mismo, también se valorará en este apartado la viabilidad y justificación de la programación de las obras e instalaciones planteadas así como el importe de las mismas”.

Asimismo, la cláusula 6.4.1 bajo la rúbrica DOCUMENTACIÓN TÉCNICA. CRITERIOS DE EVALUACIÓN NO AUTOMÁTICA (SOBRE ELECTRÓNICO N° 2) prevé, respecto del contenido de la memoria técnica a presentar por el licitador en el sobre referido, lo siguiente:

“MEMORIA.

Se presentará una Memoria en la que se expondrán como va satisfacer las necesidades requeridas en el objeto del contrato, los factores técnicos, económicos y funcionales que se tienen en cuenta para plantear la solución ofertada. En esta memoria se realizará una descripción pormenorizada para cada una de las MAEs propuestas así como en su conjunto.



Para el desarrollo de esta memoria se podrá emplear hasta un máximo de 100 páginas en formato DINA4 que deberán estar numeradas. El cómputo del número de páginas se realizará cara a cara, de forma que, si la impresión se realiza a una cara, el número máximo de formatos A4 será 100 y si la impresión se realiza a dos caras, el número máximo de formatos A4 será 50. Es decir, que el número máximo de caras impresas será de 100 en cualquier caso.

Se presentarán los planos de situación, generales y de conjunto, así como parciales, de detalle y esquemas gráficos necesarios para la definición de las instalaciones en sus aspectos esenciales.

Se presentarán hasta un máximo de 100 formatos DIN-A3, que contendrán los esquemas de principio de las propuestas, cronogramas de ejecución y planimetría a escala de los siguientes aspectos de la propuesta:

⌚ *implantación general y relación con el edificio;*

⌚ *Plantas de la actuación a escala adecuada, donde se detallarán los accesos, zonas comunes, circulaciones y resto de dependencias; Alzados, en su caso y Secciones, en su caso.*

⌚ *Esquemas de principio y detalle de cada una de las instalaciones propuestas.*

Todas las plantas, alzados y secciones deberán indicar expresamente la escala a la que están representadas, mediante rotulación numérica y mediante escala gráfica.

La memoria incluirá y desarrollará como mínimo los siguientes apartados:

(...)

4. IMPLANTACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL ENTORNO E INFRAESTRUCTURA EXISTENTE

El licitador describirá su propuesta en relación con el criterio de adjudicación correspondiente, aportando planos y esquemas de la propuesta.

En este apartado se incluirá programación de los trabajos. Teniendo en cuenta las fases de ejecución, así como el análisis para poder simultanear la ejecución de las obras con el propio funcionamiento del Hospital Universitario Torrecárdenas. En este apartado se indicará el plazo de ejecución previsto para las obras. No se podrá indicar dato alguno en este apartado del plazo de ejecución de los trabajos de redacción de proyecto al tratarse un criterio automático a incluir en el sobre número 3 mediante el correspondiente anexo.(...)"

El informe de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, que no le consta a este Tribunal que obre en el expediente remitido, pero sí fue publicado en el perfil de contratante el 25 de julio de 2025, y hemos podido acceder a aquel, señala lo siguiente respecto de la valoración de las ofertas de la recurrente y de la adjudicataria que, en este apartado, recibieron, 10 y 6 puntos, respectivamente.

"A.4. Implantación, ejecución e integración en el entorno (Puntuación máxima: 10 puntos)

- *UTE INGHO (6/10 - Suficiente): Se justifica la compatibilidad con las instalaciones existentes y la solución propuesta por el licitador. No existe en la documentación un cronograma, donde se especifiquen fases ni tiempos de obra.*

- *PLAHNO (10/10 - Satisfactorio): Se justifica la compatibilidad con las instalaciones existentes y la solución propuesta por el licitador. Planificación satisfactoria, detallada y totalmente coherente con su estrategia de ejecución"*

El punto de fricción reside en la ausencia o inexistencia de un cronograma en la documentación técnica de la adjudicataria al defender la recurrente que la ausencia de dicho elemento hubo de determinar la no asignación de puntuación alguna en dicho apartado.



Al respecto, el informe del órgano al recurso señala que el criterio cuya valoración se cuestiona tiene por objeto valorar la viabilidad y justificación de la programación de las obras e instalaciones planteadas, su compatibilidad con las infraestructuras existentes y las medidas para minimizar interferencias con la actividad asistencial, pero que en ningún apartado del pliego se exigía la obligación de presentar un cronograma gráfico ni se configuraba el mismo como requisito. En ese sentido, insiste en que el pliego exige una memoria justificativa que puede presentarse mediante descripciones, esquemas, fases o cualquier otro medio que permita apreciar la planificación general de la ejecución.

Por otra parte, el informe técnico que se acompaña al informe del órgano al recurso ratifica la puntuación otorgada a la UTE adjudicataria en este apartado señalando que la falta de un cronograma gráfico no puede ser motivo de exclusión, al no exigirlo el pliego como requisito formal y que precisamente dicha ausencia justifica la asignación a la UTE adjudicataria de una puntuación inferior que la oferta de la recurrente que fue tributaria de la puntuación máxima. Expone que, si bien la propuesta de la UTE adjudicataria era viable y coherente, el nivel de detalle gráfico era menor y por ello, recibió una puntuación inferior dentro del grado de discrecionalidad técnica de los órganos técnicos. El informe concluye que la valoración técnica del criterio de adjudicación A.4 se ha realizado de forma objetiva y coherente con el PPT e indica lo siguiente:

1. [REDACTED] recibió la máxima puntuación por haber aportado un plan de ejecución de obras que, a pesar de no ser un cronograma gráfico, sí articulaba con suficiente detalle la secuenciación del trabajo por fases, plantas y alas, justificando la viabilidad y la mínima interferencia hospitalaria.

2. La UTE adjudicataria (UTE [REDACTED]) fue valorada con menor puntuación por tener un menor nivel de detalle gráfico y formal en la planificación, aunque su propuesta de fases se consideró viable.

El informe subraya, además, que cuando la cláusula 6.4.1 refiere que” (...) *La falta de presentación de toda o parte de dicha documentación supondrá la no valoración del criterio de adjudicación correspondiente.*” se refiere a la omisión parcial de alguno de los apartados que se exigen deben incluirse en la memoria técnica, pero no a la falta de un elemento complementario o de un formato concreto dentro de la memoria presentada. E insiste en que la UTE adjudicataria sí presentó la memoria técnica exigida por el pliego, con justificación escrita de su programación y fases condicionadas a la disponibilidad hospitalaria, lo que posibilitó su análisis y comparación.

La UTE adjudicataria, como ya se ha anticipado, sostiene que (i) la aportación de un cronograma de ejecución no estaba expresamente previsto en los pliegos; y (ii) que en su propuesta técnica ha optado por hacer una descripción de las fases en las que se desarrollan cada una de las actuaciones agrupándolas por alas y por plantas, defendiendo que sí se incluye en su oferta una programación de los trabajos, siendo el cronograma simplemente un recurso más de los posibles para efectuar dicha descripción.

Pues bien, a la vista de lo expuesto, este Tribunal concluye que no puede prosperar el motivo de impugnación que debe ser rechazado, por las siguientes razones:

1º Debe convenirse con el órgano de contratación y la UTE adjudicataria, en que, de acuerdo con la redacción del criterio de adjudicación cuya valoración se cuestiona, no se exige en puridad la aportación de un cronograma gráfico de ejecución y, por tanto, la ausencia parcial de un elemento de la memoria técnica -dentro del apartado de implantación, ejecución e integración en el entorno e infraestructuras existentes- no ha de equivaler a la falta de presentación de toda o parte de la documentación, que es lo que se penaliza con la no valoración del criterio de adjudicación correspondiente. Cuestión distinta es que ello justifique, como de hecho ha acontecido en el supuesto que examinamos, la atribución de una puntuación inferior a la oferta de la UTE adjudicataria que la de la



recurrente. Dicha valoración, además, tratándose de criterios sujetos a juicio de valor, no puede ser suplida por este Tribunal con criterios jurídicos, dada la discrecionalidad técnica y la presunción de certeza de que está revestida la actuación de los órganos técnicos.

2º Este Tribunal ha podido corroborar de la documentación obrante en el expediente administrativo, que efectivamente en el apartado 3.6.4 *MAE7: IMPLANTACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL ENTORNO E INFRAESTRUCTURAS EXISTENTE* (páginas 65 y 66 de la propuesta técnica de la UTE adjudicataria) se propone una ejecución por fases, indicando que en cualquier caso, precisará de una perfecta coordinación con los trabajos de sustitución de instalaciones de ventilación y clima por alas y plantas justificado ello en evitar que la afección al funcionamiento normal del hospital sea la menor posible.

En consecuencia, concluimos que las alegaciones de la recurrente no pueden prosperar puesto que no tiene cabida en el clausulado del PCAP anudar la ausencia del cronograma con la falta de valoración de la oferta en el referido criterio, por lo que no se aprecia que haya existido una valoración errónea.

Con base en las consideraciones realizadas, se desestima este motivo del recurso, y por tanto, el recurso interpuesto.

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 [REDACTED], contra la resolución de 23 de septiembre de 2025 por la que se adjudica el contrato denominado «Servicios de redacción del proyecto básico y de ejecución, coordinación en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto, la dirección de obra y coordinación en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obras para la mejora de la eficiencia energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el Hospital Universitario Torrecárdenas de Almería CCA: +6.C1RMSY2» (Expediente CONTR2024 0000691574) convocado por el Hospital Universitario Torrecárdenas de Almería, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de 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.

