

**Recurso 471/2025**  
**Resolución 553/2025**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 12 de septiembre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la adjudicación del contrato denominado “Servicio de prevención ajeno de riesgos laborales y vigilancia en la salud del Ayuntamiento de Cabra, Patronato Municipal de Bienestar Social y Patronato Municipal de Deportes, por procedimiento abierto, varios criterios de adjudicación”, convocado por el Ayuntamiento de Cabra (Córdoba) [EXPTE. 2023/26096], este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 5 de abril de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Estado el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 264.000 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público 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.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 21 de julio de 2025 el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato a la entidad [REDACTED]. La citada resolución se publicó en el perfil de contratante el 23 de julio de 2025, siendo comunicada a las entidades licitadoras ese mismo día -según se indica en el informe al recurso-.

**SEGUNDO.** El 13 de agosto de 2025, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la adjudicación del contrato.

El órgano de contratación dio traslado a este Tribunal del escrito de recurso junto con la documentación necesaria para su tramitación y resolución.



Asimismo, habiéndose dado traslado del recurso a los interesados por plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, las ha formulado en plazo la entidad [REDACTED]

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### SEGUNDO. Legitimación.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso al estar posicionada en segundo lugar en el orden de clasificación de las proposiciones. Por tanto, de prosperar la pretensión ejercitada se situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

### TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el recurso presentado es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

### CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso ha sido interpuesto en plazo conforme al artículo 50.1 d de la LCSP.

### QUINTO: Fondo del asunto: sobre determinadas actuaciones de interés para la resolución de la controversia obrantes en el expediente de contratación

- El apartado 7.4 del PCAP señala que *“Para tomar parte en la licitación, se presentarán TRES sobres, en formato electrónico (...)*

*La denominación de los archivos electrónicos, se detallan a continuación:*

- ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 1, DENOMINADO “SOBRE A”: DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.
- ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 2, DENOMINADO “SOBRE B”: DOCUMENTACIÓN CUYA PONDERACIÓN DEPENDE DE JUICIOS DE VALOR.
- ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 3, DENOMINADO “SOBRE C”: PROPOSICIÓN ECONÓMICA Y CRITERIOS CUANTIFICABLES AUTOMÁTICAMENTE”

El mismo apartado 7.4 se refiere a la documentación que debe incluirse en cada uno de los archivos electrónicos. En lo que se refiere el archivo electrónico nº3, solo hace mención del Anexo III, si bien parece un error puesto que el citado Anexo únicamente contiene un modelo de declaración de pertenencia a un grupo empresarial. Entendemos que la referencia debe considerarse realizada al Anexo IV que, bajo la denominación “Oferta económica y criterios cuantificables automáticamente”, contiene un modelo a firmar por los licitadores en el que



deben expresar su oferta económica “y concurrencia a los criterios de apreciación automática de la forma que sigue:  
(...)

*5º Unidad Móvil. 11 puntos.*

*Por contar con Unidad móvil totalmente equipada, con autorización de funcionamiento NICA, afincada en la provincia de Córdoba: 6 puntos.*

*Por adscribir al contrato otra unidad móvil afincada en la provincia de Córdoba, con autorización de funcionamiento (NICA), 5 puntos adicionales.*

*El presente criterio se establece en pos de asegurar la atención rápida y en su caso, inmediata, ante las necesidades que pudiera surgir para el personal del Ayuntamiento de Cabra. (...).”*

El Anexo V del PCAP contiene los criterios de adjudicación del contrato. Entre los denominados “criterios automáticos”, prevé el relativo a “Unidad Móvil” con idéntica redacción a la ya expuesta del Anexo IV.

- La oferta de la recurrente en el citado criterio se formula en los siguientes términos:

*“5º Unidad Móvil. 11 puntos.*

*Por contar con Unidad móvil totalmente equipada, con autorización de funcionamiento NICA, afincada en la provincia de Córdoba: 6 puntos. Se aporta una unidad móvil afincada en Córdoba, ver documentación anexa.*

*Por adscribir al contrato otra unidad móvil afincada en la provincia de Córdoba, con autorización de funcionamiento (NICA), 5 puntos adicionales. Se aporta el Servicio de apoyo de módulos, ver documentación anexa”*

- En la sesión de la mesa de contratación de 15 de mayo de 2025, se procede a la apertura de los criterios de evaluación automática. En el acta de la sesión se hace constar que la recurrente oferta una unidad móvil, añadiéndose al final que se convocará nueva sesión para valorar la documentación aportada por diversas licitadoras, entre ellas, la recurrente.

- En el acta de la sesión de la mesa de contratación de 2 de junio de 2025 se indica lo siguiente: “1.- Valoración de criterios evaluables automáticamente. La documentación remitida por las entidades es evaluada por la Mesa, de acuerdo a los criterios de los Pliegos reguladores de la presente licitación, quedando la puntuación asignada de la siguiente forma (...)”. A continuación, se inserta un cuadro de puntuaciones en el que se asigna cero puntos a la oferta de la recurrente.

- El 21 de julio de 2025, el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato. El texto de dicha resolución reproduce el contenido ya expuesto de las dos sesiones de la mesa mencionadas, recogiendo las puntuaciones totales de las proposiciones. En concreto, la oferta de la recurrente recibe **86,15 puntos** y la de la adjudicataria **88,07**.

## **SEXTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes**

### I. Alegaciones de la entidad recurrente



Solicita la anulación del acto de adjudicación con retroacción de actuaciones a la apertura del sobre C para que se vuelva a emitir informe de valoración atendiendo a lo expuesto en el escrito de recurso. Subsidiariamente, insta la nulidad de la licitación y, para el caso de que “*en el día de resolución del recurso se haya iniciado o incluso finalizado la ejecución del contrato*”, solicita como indemnización el importe del 100% del valor estimado del contrato.

Funda estas pretensiones en los motivos que, a continuación, se exponen:

1. Nulidad de la adjudicación por falta de motivación. Aduce que la adjudicación no es que carezca de motivación racional y suficiente, sino que no contiene motivación alguna.

2. Momento de acreditación del cumplimiento de las obligaciones emitidas en la oferta.

La recurrente señala que, para el caso de que el órgano de contratación hubiese estimado que la documentación aportada no justificaba suficientemente la posibilidad de cumplir lo ofertado, dicha acreditación debe supervisarse en fase de ejecución contractual. Cita en apoyo de este alegato varias resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC).

3. Efectiva acreditación de la disposición de las unidades móviles.

La recurrente esgrime que, aun cuando estaba exenta al no ser todavía adjudicataria, sí acreditó disponer de las unidades móviles ofertadas. Aduce que, para operar como servicio de prevención ajeno, las instalaciones fijas o móviles deben contar con la preceptiva autorización sanitaria en vigor, por lo que aportó una unidad móvil autorizada en Andalucía y otra en la Comunidad de Castilla y León. Y, a continuación, expone los argumentos por los que considera que la autorización sanitaria para unidad móvil dictada por Castilla y León sería válida en Andalucía. Concluye, pues, que su oferta debió recibir 11 puntos en el criterio de adjudicación.

4. Subsidiariamente, aduce que debe admitirse el recurso indirecto -se entiende que contra el PCAP- por vulneración de los principios de competencia. De este modo, la recurrente argumenta que, si se ha asignado cero puntos a su oferta por encontrarse las unidades móviles, respectivamente, en Málaga y en la Comunidad Autónoma de Castilla y León -en lugar de en la provincia de Córdoba- en el momento de presentación de la oferta, se estarían vulnerando preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los principios de libre concurrencia y no discriminación y la Ley de garantía de la unidad de mercado.

A juicio de la recurrente la interpretación de la cláusula del pliego pretendida por el Ayuntamiento sería contraria a derecho al exigirse como requisito previo a la presentación de la oferta la ubicación de medios en una provincia concreta. Ello se traduciría en un criterio de arraigo territorial que acarrearía la nulidad de la licitación.

5. El PCAP exige que las unidades móviles se afinquen en la provincia de Córdoba sin más expresión, lo que tiene que significar que se afinquen en dicha provincia durante la ejecución del contrato, sin ser requisito para su puntuación que ya estén en ella.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso, esgrimiendo, en síntesis, que las puntuaciones otorgadas a la oferta de la recurrente en el criterio en cuestión lo fueron en base a lo dispuesto en el PCAP y en atención a la consulta realizada a la Consejería de Salud y Consumo “*en la que se pone de manifiesto no contemplar u otorgar puntuación alguna a la entidad licitadora (...), basándose en los siguientes aspectos:*



- Actualmente no existe convenio.
- No se ha acreditado que la empresa comunique su intención de realizar actividad sanitaria en la CA de Andalucía.
- La entidad no cuenta con la correspondiente autorización de funcionamiento en la provincia de Córdoba”.

Asimismo, respecto a la solicitud de indemnización, manifiesta que no se ha iniciado la ejecución del contrato.

### III. Alegaciones de la entidad interesada

Se opone a los argumentos del recurso exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

1. Desconoce el motivo por el que la recurrente manifiesta haber ofertado dos unidades móviles y como prueba documental aporta con el recurso autorizaciones sanitarias de tres unidades móviles. Aduce que, lo que sí se puede afirmar de manera objetiva es que el PCAP solo valora la puesta a disposición de dos unidades móviles. Por tanto, concluye respecto a la proposición de la recurrente que *“tanto si aportó tres unidades móviles en el momento de la oferta como si su pretensión fuera aportarlas en este momento del procedimiento, en ninguno de los casos es un comportamiento válido pues ni la normativa vigente ni los propios pliegos contemplan la posibilidad de incluir diferentes opciones a ver cuál podría ser la más conveniente para el organismo, ni ahora es el momento de ofertar nada nuevo”*.
2. En cuanto al fondo del recurso, sostiene que una Comunidad Autónoma no puede conceder una autorización a un centro sanitario con validez en todo el territorio nacional y que la recurrente ofertó una unidad móvil sin conocer si existe convenio o acuerdo entre las Comunidades Autónomas para que pudiera operar en la provincia de Córdoba.
3. No hay vulneración de los principios que rigen la contratación pública. Aduce que los pliegos eran accesibles y públicos y en ellos se reflejaba de manera clara e inequívoca cuáles eran los requisitos para cumplir con el criterio cuestionado (unidad móvil con nº NICA y afincada en Córdoba), por lo que, caso de considerar que tales exigencias vulneraban estos principios, deberían haberse recurrido los pliegos. La aceptación de una unidad móvil autorizada y afincada en Castilla y León supondría una desigualdad de trato respecto del resto de licitadores y posibles licitadores que pudieran haber participado. El Ayuntamiento de Cabra en su valoración no está introduciendo limitaciones ni requisitos adicionales a los que establecía el PCAP, si no que se ha limitado a realizar una interpretación literal del mismo.

### **SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal**

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La controversia suscitada gira en torno a si fue correcta o no la valoración con cero puntos de la oferta de la recurrente en el criterio de evaluación automática denominado “Unidad móvil”.

El primer argumento esgrimido en el recurso es la falta de motivación de la resolución impugnada, pues en ella no se indica la razón de que la proposición recurrente reciba cero puntos en el criterio señalado. Al respecto, se observa que nada se dice en la resolución de adjudicación, ni en las actas de la mesa de contratación sobre esa asignación de cero puntos, máxime cuando en una de las actas consta que la recurrente ofertó una unidad móvil, y ello debería haber supuesto la atribución de alguna puntuación.



No obstante, esta falta de motivación no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, pues ha combatido con argumentos contundentes la falta de valoración de su proposición en el criterio de adjudicación cuestionado.

Sobre tal cuestión es doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales que la indefensión proscrita es la que materialmente impide al interesado ejercer el derecho de defensa o, en el caso del recurso especial, interponer un recurso suficientemente fundado (artículo 151.2 de la LCSP). Así pues, se viene considerando que la falta de motivación de la exclusión y/o adjudicación carecerá de efectos invalidantes si el interesado ha tenido suficiente conocimiento, por otra vía, de las razones de la decisión. El defecto de motivación invalidante está vinculado, pues, a la existencia de *indefensión material*. Como señala la Resolución núm. 65/2019, de 14 de marzo, de este Tribunal, la ausencia o insuficiencia de motivación en la adjudicación ha de estar vinculada al desconocimiento de los elementos necesarios para la interposición de un recurso fundado; si no es así, es decir, si la infracción formal del deber de motivación previsto en el artículo 151 de la LCSP no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, no cabe alegar indefensión material a la hora de impugnar la adjudicación, ni podría prosperar la pretensión de nulidad de la resolución de adjudicación basada en aquella circunstancia.

En el caso enjuiciado, los motivos del recurso denotan que la entidad recurrente, aun cuando haya podido presuponer las razones de aquella falta de puntuación de la oferta, combate las mismas interponiendo un recurso fundado.

Procede, pues, entrar en el examen de fondo de la controversia suscitada. El tenor del criterio de adjudicación referido a la unidad móvil se describe en el Anexo V del PCAP, cuyo contenido reproducimos nuevamente:

*“Por contar con Unidad móvil totalmente equipada, con autorización de funcionamiento NICA, afincada en la provincia de Córdoba: 6 puntos.*

*Por adscribir al contrato otra unidad móvil afincada en la provincia de Córdoba, con autorización de funcionamiento (NICA), 5 puntos adicionales”.*

Ciertamente, el criterio exige que la unidad móvil disponga de autorización de funcionamiento NICA y que esté afincada en la provincia de Córdoba. La cuestión que debemos esclarecer es si tales extremos deben acreditarse en el momento de formular la oferta o solo en caso de que la empresa resulte adjudicataria y en orden a la adecuada ejecución del contrato. Y para dar respuesta a esta cuestión debemos efectuar una interpretación sistemática de este criterio de adjudicación dentro del contexto de los restantes criterios del pliego que, al referirse como criterio de evaluación automática a los centros propios puestos a disposición del servicio, exige expresamente que *“El licitador deberá aportar AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CENTRO SANITARIO, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 69/2008, de 26 de febrero (BOJA nº 52, de fecha 14 de marzo de 2008)”*.

Dicha aportación no se exige para el siguiente criterio de adjudicación respecto a la autorización de funcionamiento NICA de las unidades móviles ofertadas. Ello permite sostener que, tratándose de este último criterio, bastará la cumplimentación del Anexo IV del pliego en el que se expresa el compromiso de *“llevar a cabo el objeto del contrato, por el importe TOTAL (...) y concurrencia a los criterios de apreciación automática de la forma que sigue (...)”*. El Anexo recoge, pues, un compromiso de ejecución de los licitadores con arreglo a la proposición económica y criterios de evaluación automática ofertados.



Así pues, una interpretación literal y sistemática del PCAP nos lleva a concluir que, para recibir la máxima puntuación en el criterio, bastaba el compromiso de llevar a cabo el objeto del contrato contando con una unidad móvil totalmente equipada, con autorización de funcionamiento NICA, afincada en la provincia de Córdoba y adscribiendo otra unidad con los mismos requisitos. La acreditación del cumplimiento de tales requisitos no se está exigiendo expresamente para licitar, sino para ejecutar el contrato.

Por lo demás esta interpretación del criterio de adjudicación, ante la hipotética ambigüedad que pudiera suponer su redacción, es la más beneficiosa para los licitadores que no serían responsables de esa aparente ambigüedad, ni podrían verse perjudicados por una interpretación más exigente y limitativa. Además, la citada interpretación es, a su vez, la más respetuosa con el principio de igualdad de trato, pues no otorga ninguna ventaja en la valoración de las proposiciones a aquellos licitadores que, en el momento de formular sus ofertas, dispongan ya de unidades móviles “afincadas en la provincia de Córdoba”.

Llegados a este punto, no procede, pues, entrar en el análisis de si la recurrente acreditó o no con su oferta la efectiva disponibilidad en la provincia de Córdoba de unidades móviles debidamente autorizadas para funcionar en la citada provincia. Tales requisitos no eran exigibles en el momento de licitar, ni excluyentes, por tanto, de la valoración del criterio. La oferta, en este aspecto, se traduce en un compromiso cuya acreditación efectiva recaerá en la entidad que vaya a resultar adjudicataria del contrato.

Finalmente, a la vista de cuanto se ha argumentado, no resulta admisible el alegato del órgano de contratación ni de la entidad interesada cuando sostienen que la asignación de cero puntos a la oferta de la recurrente en el criterio de adjudicación se basa en una interpretación literal del PCAP.

Procede, pues, estimar el recurso interpuesto y acordar la anulación de la resolución de adjudicación con retroacción de las actuaciones al momento previo a la valoración del sobre C de la recurrente, a fin de que sea valorada su proposición en el criterio de adjudicación de evaluación automática “unidad móvil” conforme a lo expresado en la presente resolución.

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

## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la adjudicación del contrato denominado “Servicio de prevención ajeno de riesgos laborales y vigilancia en la salud del Ayuntamiento de Cabra, Patronato Municipal de Bienestar Social y Patronato Municipal de Deportes, por procedimiento abierto, varios criterios de adjudicación”, convocado por el Ayuntamiento de Cabra (Córdoba) [EXPTE. 2023/26096] y, en consecuencia, anular el acuerdo de adjudicación, con la consiguiente retroacción de actuaciones a fin de que se proceda conforme a lo expuesto en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.



**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las 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.

