

Recurso 449/2025
Resolución 555/2025
Sección Tercera

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] (en adelante la recurrente) contra el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante PPTP) que rigen el “Acuerdo marco de contratación de servicios externos de evaluación de instituciones para la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía (ACSA)” (Expte: 1042_2025), promovido por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, M.P., este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 17 de julio de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del acuerdo marco indicado en el encabezamiento. El valor estimado del contrato asciende a 1.257.930,86 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 7 de agosto de 2025, tuvo entrada en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía, dirigido a este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente, contra el anuncio, el PCAP y el PPTP del acuerdo marco referenciado.

Mediante oficio de 7 de agosto de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que tuvo entrada en este Órgano el 11 de agosto de 2025.

Mediante Resolución MC 120/2025, de 14 de agosto, se acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Asimismo, tras petición del Tribunal, con fecha 18 de agosto de 2025, se recibe comunicación del órgano de contratación informando de que a la fecha de adopción de la medida cautelar 120/2025, habían presentado oferta en la referida licitación las entidades [REDACTED]

Mediante escrito de fecha 18 de agosto de 2025, la Secretaría del Tribunal ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones. Consta que se han presentado alegaciones por la entidad Auren Consultores SP, S.L.P., el 25 de agosto de 2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Debe estarse a lo establecido en el artículo 46 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.

El acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de licitación de un acuerdo marco promovido por una fundación del sector público andaluz, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos, dada la composición de su patronato, teniendo la consideración de servicio técnico y medio propio de la Junta de Andalucía.

El artículo 1.1 del citado Decreto 332/2011 determina la competencia de este Tribunal dada la condición de poder adjudicador de dicha fundación.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación, abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *“podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

En el supuesto examinado, la recurrente en su escrito de recurso impugna los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, por considerar que *“las infracciones denunciadas en el presente recurso suponen un incumplimiento de los principios que presiden la contratación pública y que determinan la obligatoria declaración de anulabilidad de los Pliegos, PCAP y PPTP en lo que respecta a las cláusulas impugnadas puesto que, tal como las mismas vienen redactadas y publicadas, evidencian un trato discriminatorio hacia “SOCIEDAD DE EVALUADORES”*”.

Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, parte del contenido de los pliegos pudiera provocarle un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones, que le permita licitar en condiciones de igualdad.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos en un acuerdo marco para la contratación de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del



sector público con la condición de poder adjudicador, 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.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 3 del PCAP y a la cláusula 2 del PPTP: objeto del contrato.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente reproduce la cláusula 3 del PCAP en lo referente a la división por motivos cuantitativos de los lotes 1 y 2 que básicamente se justifica en *“la necesidad de permitir el acceso a las PYMES”, en el “riesgo de prestación monopolística en una actividad tan específica como es la certificación de centros sanitarios en la Comunidad Andaluza” y en “la necesidad de promover la competencia en la prestación de un servicio de interés general”.*

Así, manifiesta que *“el PCAP, al realizar una división en lotes de los servicios externos licitados efectúa una interpretación forzada, y a nuestro juicio, incorrecta del artículo 99 LCSP que, en efecto, permite la realización independiente de cada una de sus partes mediante la división en lotes si bien con sujeción a la “naturaleza y objeto del contrato” y que “impedir al licitador que cuenta con capacidad y medios que gestione esos dos lotes idénticos y artificialmente divididos contradice la finalidad marcada por ese precepto”* (refiriéndose a lo establecido en el artículo 145 de la LCSP respecto a que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio).

Seguidamente, indica que *“ambos lotes son idénticos en objeto, requisitos técnicos y régimen económico por lo que no se justifica la división”, suponiendo “un evidente fraude de ley” y que “la justificación alegada en el PCAP se reduce a pretender la participación de más PYMES, pero sin incluir una memoria económica que pruebe que los servicios licitados en dos lotes (1 y 2) serían inasumibles como un lote único.*

A mayor abundamiento, el PCAP veta que un mismo licitador sea adjudicatario de ambos Lotes 1 y 2 lo que no amplía la concurrencia, sino que viene a forzar un duopolio, si se nos permite el término, expulsando de la licitación a quien sí tiene capacidad y solvencia técnica y económica para asumir los dos lotes.

La división de los Lotes 1 y 2 ... que cede el 60% de los contratos al adjudicatario del Lote 1, reduce de manera drástica la competencia efectiva ya que ello conlleva que el segundo adjudicatario sólo accede al restante 40% o aquellos servicios / “pedidos” que son rechazados por el primero”.

Concluye indicando que *“significativamente, en el Expediente 1058-2024 para la contratación del mismo Acuerdo Marco de contratación de los servicios externos de evaluación de instituciones, centros y servicios para la ACSA, con la misma Clasificación CPV 72225000-8 - Servicios de evaluación y revisión de la garantía de calidad del sistema, no se dividieron los lotes”.*

Por último, al referirse a la cláusula 2 del PPTP, indica que *“en cuanto al Lote 4, no se especifica de forma precisa cuál es el objeto del servicio que se pretende cubrir”.*

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, al igual que la recurrente, reproduce la cláusula 3 del PCAP en lo referente a la división por motivos cuantitativos de los lotes 1 y 2.



Seguidamente, indica que «el recurrente se alza pues contra la concreta configuración en lotes, en los que se ha dividido el objeto contractual, y en particular de los lotes 1 y 2. La pretensión de la recurrente es que el objeto del contrato no se divida en lotes, proponiendo “Eliminar la división de los lotes 1 y 2, servicios externos de evaluación de manuales estándares de ACSA” -Hecho Décimo Primero, página 17 del recurso-.

De forma llamativa, el motivo de ilegalidad que aduce sería la insuficiente justificación en el Pliego/expediente sobre la inviabilidad de configurar un único contrato, sin división en lotes, no concurriendo razones objetivas que la justifiquen. Se alega pues una suerte de prueba negativa en contra del principio general establecido en la normativa de contratación sobre la división en lotes del contrato: la recurrente exige una prueba de la inviabilidad de la ejecución conjunta del objeto del contrato, no de su viabilidad, como recoge la normativa vigente.

A efectos del análisis de dicha pretensión debemos partir de los antecedentes y actualidad de la regulación normativa sobre la configuración del objeto del contrato, y en particular sobre su división en lotes.

La Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 ha introducido un cambio sustancial en la noción del fraccionamiento de los contratos al establecer como regla general la división de los contratos públicos en lotes. Esta novedad normativa tiene como objetivo facilitar el acceso de las PYMES a la contratación pública, superando las dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos.

La trasposición de la citada directiva en relación con esta cuestión ha dado lugar a los artículos 1.3 y 99.3 de la LCSP 2017; éste último recoge como regla general, la división de los contratos en lotes siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan».

A continuación, hace mención a la doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales e indica que “no se advierte una fundada argumentación por parte del reclamante cuestionando la división en lotes, más allá de afirmar que considera que no amplía la concurrencia. Bien al contrario, la recurrente aduce expresamente que la división impide que una empresa pueda concentrar la totalidad del objeto del contrato, “expulsando de la licitación a quien si tiene capacidad y solvencia técnica y económica para asumir los dos lotes”. En definitiva, se aboga por una concentración del objeto del contrato que permita la adjudicación global a una única empresa, en contra del principio general establecido en la LCSP “.

Finalmente, respecto a la limitación de adjudicación conjunta de los lotes 1 y 2 a un mismo adjudicatario, establecida en la cláusula 3 del PCAP, tras indicar que ello está permitido por lo dispuesto en el artículo.99.4.b) de la LCSP, manifiesta que “la justificación de la división en lotes, y por ende de la limitación de adjudicación conjunta de los lotes 1 y 2, viene así expresamente reflejada en el PCAP -cláusula 3-, exponiendo las razones de la división y de la limitación en forma más que suficiente, motivos que, en todo caso, están en el ámbito de la discrecionalidad del ente contratante, atendiendo al interés general al que sirve, sin que sobre él pueda imperar el interés particular de la recurrente”.

3. Alegaciones de la licitadora

La licitadora manifiesta que “la división en lotes responde al art. 99.3 LCSP, que promueve la división para favorecer la competencia; y la limitación del número de lotes adjudicables a un mismo operador se ampara en el art. 99.4, letras a) y b), LCSP, que la autoriza por razones de competencia siempre que se motive y se prevea en los pliegos. Tales medidas previenen la concentración, fomentan la concurrencia efectiva y garantizan la continuidad del servicio distribuyendo riesgos y capacidad. No existe derecho subjetivo a acaparar lotes; el límite es general, ex ante y simétrico, y se halla proporcionado al objeto.

En relación con el término “duopolio” utilizado por la recurrente, esta parte no alcanza a comprender a qué concreto fenómeno jurídico-económico se pretende aludir en el contexto de la licitación, al no aportarse definición operativa ni base fáctica verificable. La expresión constituye, por tanto, una elucubración carente de sustento objetivo en los pliegos o en datos contrastables, sin relevancia invalidante”.



4. Consideraciones del Tribunal.

Respecto a la división en lotes del contrato, hay que tener en cuenta que, desde la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, ha cambiado la tendencia del legislador, ya que hasta la normativa anterior, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), lo que había que justificar era la división en lotes, *“siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto”* (artículo 86.3).

En cambio, desde la Directiva 2014/24/UE, lo ordinario es la división en lotes de los contratos y lo excepcional es su no división, por causas tasadas, que es la que hay que justificar en el expediente.

Así, en su Considerando 78 establece que *“A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de los proyectos.*

La magnitud y el contenido de los lotes deben ser determinados libremente por el poder adjudicador, el cual, de acuerdo con las normas pertinentes en materia de cálculo del valor estimado de la contratación, debe estar autorizado a adjudicar algunos de los lotes sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva. El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial.”

Y en su artículo 46 *“División de contratos en lotes”* establece que *“1. Los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes. Excepto en el caso de los contratos cuya división resulte obligatoria en virtud del apartado 4 del presente artículo, los poderes adjudicadores indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes. Dicha decisión se incluirá en los pliegos de la contratación o en el informe específico al que se refiere el artículo 84.2. Los poderes adjudicadores precisarán, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés, si las ofertas pueden presentarse para uno, varios o todos los lotes. Los poderes adjudicadores estarán facultados para limitar el número de lotes que puedan adjudicarse a un solo licitador, incluso en el caso de que se puedan presentar ofertas para varios o todos los lotes, siempre que en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés se indique el número máximo de lotes por licitador. Los poderes adjudicadores indicarán en los pliegos de la contratación los criterios o normas objetivos y no discriminatorios que se proponen aplicar para determinar qué lotes serán adjudicados, en caso de que la aplicación de los criterios de adjudicación pueda dar lugar a que a un solo licitador se le adjudique un número de lotes superior al máximo indicado”*.

Una vez hecha la transposición de la Directiva a la legislación nacional, el artículo 99 de la LCSP, señala que:

“3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.



No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras....

4. Cuando el órgano de contratación proceda a la división en lotes del objeto del contrato, este podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolas debidamente en el expediente:

- a) Podrá limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador puede presentar oferta.*
- b) También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador”.*

Por tanto, es incuestionable desde un punto de vista legal que la división del objeto del contrato en lotes debe ser la regla general, y ello con la clara finalidad de promover la concurrencia y favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones públicas, por lo que el órgano de contratación se ha limitado a cumplir con la normativa vigente dividiendo en lotes el contrato y limitando el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador, sin necesidad de tener que hacer una justificación de la citada división, más allá de establecer el objeto de cada lote.

Así, el objeto del contrato lo establece el órgano de contratación, el cual debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, en atención a la satisfacción del interés público, la magnitud de cada expediente y de cada lote.

Así, lo que el órgano de contratación debe justificar es la no división del contrato en lotes, no obstante, en el presente expediente, en la cláusula 3 del PCAP, al tener la misma denominación los lotes 1 y 2, se justifica esta división en lotes por motivos cuantitativos en “*la necesidad de permitir el acceso a las PYMES*”, en el “*riesgo de prestación monopolística en una actividad tan específica como es la certificación de centros sanitarios en la Comunidad Andaluza*” y en “*la necesidad de promover la competencia en la prestación de un servicio de interés general*”.

Como venimos señalando en nuestras resoluciones, este Tribunal no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas (v.g. Resolución 111/220, de 14 de mayo). Asimismo, es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato.

En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Como, también señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la



recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye indicando que no deben olvidarse las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.

Asimismo, la Resolución 182/2019, de 31 de octubre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, *indica que “debe señalarse que, a diferencia de lo que sucede con la decisión de no dividir, la decisión de dividir y la elección del criterio de configuración de los lotes no están sujetas a una motivación expresa que deba constar en el expediente.*

Finalmente, hay que señalar que los potenciales licitadores no tienen un derecho a exigir al órgano de contratación una estructura de los lotes que les sea favorable y que se imponga a la facultad de fijar discrecionalmente el objeto del contrato (ver, por ejemplo, la Resolución 8/2018 del OARC / KEAO).”

Por último, la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2017 (asunto T-688/15) señala que el poder adjudicador dispone de una amplia libertad de apreciación respecto de los elementos para tener en cuenta a la hora de decidir la adjudicación del contrato siempre que respete los principios de proporcionalidad e igualdad de trato.

Consecuentemente con lo expuesto, este Tribunal considera que la decisión de dividir en dos lotes los “servicios externos de evaluación de manuales de estándares de ACSA”, está debidamente justificada en la documentación obrante en el expediente, aunque el órgano de contratación no estuviese obligado legalmente a tal justificación.

Cualquier otro planteamiento técnico distinto al del órgano de contratación que pueda esgrimir la recurrente supone una justificación paralela a la del mismo, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conocedor del interés público que satisface el contrato.

Por otro lado, la recurrente se refiere al expediente 1058-2024 para la contratación del mismo acuerdo marco en el año 2024, para indicar que en el mismo los servicios externos de evaluación de manuales de estándares de ACSA no se dividieron en lotes.

En cuanto al carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, procede recordar que es doctrina de este Tribunal, plasmada de modo reiterado en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 79/2019, de 21 de marzo, 19/2020, de 30 de enero, 450/2020, de 17 de diciembre, 251/2021, de 24 de junio, 424/2022, de 11 de agosto, 316/2024, de 2 de agosto y 105/2025, de 14 de febrero, entre otras), el carácter autónomo e independiente de un procedimiento de adjudicación respecto de otros coetáneos o anteriores.

Así, en la citada Resolución 19/2020, de 30 de enero, se señalaba que *“la invocación de otras licitaciones como elemento determinante de la inadecuación del presupuesto y valor estimado de esta licitación tampoco pueden ser relevantes a los efectos pretendidos por la recurrente, pues cada licitación es independiente de las demás, desconociéndose además las circunstancias y alcance concreto de cada una de ellas o los factores tenidos en cuenta para regular el régimen de cada una de las prestaciones. No basta, pues, invocar la identidad sustancial de todas ellas.*

Al respecto, este Tribunal viene sosteniendo el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes



o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales (v.g. Resoluciones 90/2019, de 21 de marzo, 185/2019, de 6 de junio y 257/2019, de 9 de agosto, entre las más recientes)”.

Por último, respecto a lo indicado por la recurrente al referirse a la cláusula 2 del PPTP, sobre que *“en cuanto al Lote 4, no se especifica de forma precisa cuál es el objeto del servicio que se pretende cubrir”*, hay que decir que con una simple lectura del PPTP, documento de escasa extensión (15 páginas), se observa que el objeto del lote 4 está perfectamente definido en las páginas 13, 14 y 15, si bien, al igual que el objeto del lote 3, aparece incluido en la cláusula 3 del PPTP.

Lo que ha ocurrido es que en la página 6 del PPTP al finalizar la explicación del objeto del contrato de los lotes 1 y 2, en vez de continuar indicando el objeto de los lotes 3 y 4, se ha incluido la cláusula 3 sobre *“características técnicas”*, para continuar a partir de la página 8, con el objeto de los lotes 3 y 4, por lo que entendemos que ese error material de configuración de las cláusulas del PPTP no ha privado a los licitadores de conocer el objeto de los 4 lotes del expediente.

Por todo ello, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe desestimarse.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 5 del PCAP: presupuesto de licitación, valor estimado y precio del contrato.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que *“el presupuesto anual estimado para los servicios objeto de contratación es arbitrario y, en el caso del Lote 4, no concurre un criterio objetivo que justifique el presupuesto estimado”*.

Seguidamente, reproduce parte del contenido del artículo 101 de la LCSP sobre el valor estimado (en adelante VE), entre el que destaca su apartado 13 *“para los acuerdos marco y para los sistemas dinámicos de adquisición se tendrá en cuenta el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, del conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición...”*, indicando que *“este precepto exige, en definitiva, que el valor estimado (VE) se calcule “con la mayor precisión posible” en base a datos objetivos y «documentando el método de cálculo».* El PCAP no aporta, sin embargo: *histórico de evaluaciones realizadas, previsión fundada de nuevas evaluaciones, ni memoria económico-técnica para llevar este cálculo con precisión.*

Sin esa trazabilidad el VE no es “orientativo” como se indica en el PCAP, sino meramente infundado, lo que impide a los licitadores valorar riesgos y definir precios.

Por su parte, el desglose del Lote 4 carece de soporte contractual real ya que el objeto del Lote 4 (“Servicios externos de evaluación de manuales de estándares no gestionados por ACSA”) aún no existe en la cartera de servicios de la Agencia: no hay convenio ni encargo firme que, siquiera de forma indiciaria, garantice un volumen de 80 evaluaciones/año (dato citado en el PPT) y el propio PCAP reconoce que el VE no supone compromiso de gasto puesto “tiene carácter orientativo y no vinculante”; sin embargo sí se tiene en cuenta posteriormente en la Cláusula 9.3 para exigir solvencia económica sobre la base del desglose de este Lote 4, y fijar precios máximos, lo que genera obligaciones reales sobre una mera hipótesis o valor orientativo no vinculante”.

Concluye indicando que *“La LCSP, artículos 87.1 y 101, impide utilizar un “valor estimado” ficticio como base de la acreditación de la solvencia y fijación de los precios: Al exigir 258 000 € de volumen anual de negocio para el Lote 4 (1,5 × anualidad media) se expulsa de la licitación a proveedores que, de otro modo, podrían concurrir.*

2. Alegaciones del órgano de contratación.



Indica que *“la recurrente impugna así dos cuestiones diferentes, aunque de alguna forma conectadas.*

- Por un lado, considera que el presupuesto anual estimado no está justificado, de forma precisa y conforme a datos objetivos y documentados.

- Por otra, en concreto respecto del Lote 4, impugna que el valor estimado o presupuesto tenga carácter orientativo y no vinculante, no sea un importe cierto y fijo, y en cambio dicho importe orientativo se considere a efectos de establecer requisitos de solvencia económico-financiera”.

Asimismo, manifiesta que la *“Memoria justificativa de la necesidad que consta en el expediente establece el VE del acuerdo marco, conforme a lo previsto en el artículo 101.13 de la LCSP, en 1.257.564,08 € IVA excluido, “teniendo en cuenta el valor estimado del conjunto de los contratos previstos / estimados durante la duración total del AM en el marco. En todo caso, este valor estimado tiene carácter orientativo y no vinculante para la FPS”.. Este valor se determina en función de las previsiones de actuación y los precios unitarios que se determinan para cada lote (1 y 2, 3 y 4)”.*

Por último, en cuanto al lote 4 señala que *“de la aplicación de precios medios establecidos en PCAP, PPTP y Memoria justificativa a dicha estimación de actuaciones, resulta el presupuesto anualizado del Lote 4 - 172.000 euros, IVA exc.- que permite conformar el VE del acuerdo marco”.*

3. Alegaciones de la licitadora [REDACTED]

La licitadora [REDACTED] manifiesta que *“el valor estimado (VE) se ha fijado conforme al art. 101.1 LCSP, con la mayor precisión posible atendiendo a la información disponible; en el ámbito de los acuerdos marco, el VE proyecta el conjunto de contratos basados previstos durante su vigencia (art. 101.13 LCSP), y, a efectos de cómputo por lotes y umbrales, rige además el art. 101.12 LCSP, por lo que su carácter orientativo es consustancial a la figura y no lo convierte en arbitrario. La utilización del VE como referencia de solvencia económica es conforme al art. 87.1.a) LCSP (volumen de negocios), apreciándose la proporcionalidad exigida por el art. 87.2 LCSP en atención al riesgo y alcance del contrato.*

En cuanto al Lote 4 indica que *“su objeto y condiciones quedan suficientemente determinados, sin que sea exigible la preexistencia de encargos nominados para su validez: basta una determinación suficiente que permita cursar pedidos cuando surja la necesidad, de acuerdo con la naturaleza del acuerdo marco (art. 33 de la Directiva 2014/24/UE)”.*

4. Consideraciones del Tribunal.

Procede analizar en primer lugar si el órgano de contratación ha calculado correctamente el VE del contrato.

Respecto al VE la cláusula 5 del PCAP establece lo siguiente:

“El valor estimado del presente acuerdo marco, conforme a lo previsto en el artículo 101.13 de la LCSP, será de UN MILLÓN DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS TREINTA EUROS CON OCHENTA Y SEIS CÉNTIMOS (1.257.930,86) € IVA excluido, teniendo en cuenta el valor estimado del conjunto de los contratos basados a celebrar durante la duración total del AM en el marco de cada uno de los lotes en los que se divide el objeto del contrato. En todo caso, este valor estimado tiene carácter orientativo y no vinculante para la FPS.

Por lo tanto, este importe se indica a efectos de publicidad y procedimiento de adjudicación del presente AM, no derivándose obligaciones económicas de ningún tipo de la adjudicación ni del AM que se firme. Las obligaciones económicas serán exclusivamente las que se deriven de los servicios que efectivamente se presten y demanden por la FPS.



Al valor estimado le corresponde el siguiente desglose:

- AM inicial (1 año): 628.965,43€ IVA excluido.
- Prórroga (1 años): 628.965,43 € IVA excluido”.

A continuación, la citada cláusula vuelve a insistir en el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el VE al indicar nuevamente que *“el valor estimado del acuerdo marco se ha calculado en base al conjunto de contratos a celebrar durante la duración del AM, incluyendo las posibles prórrogas. En todo caso, este valor estimado tiene carácter orientativo y no vinculante”*.

Y esto es lo que dice el artículo 101.5 de la LCSP, que en el PCAP se indique el método aplicado para calcular el VE. Pero es que el método que hay que emplear en los acuerdos marco para calcular el VE está tasado legalmente y así, el apartado 13 del citado artículo 101 indica que *“se tendrá en cuenta el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, del conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco”*.

Por tanto, queda claro que para determinar el VE del contrato el órgano de contratación ha cumplido con la normativa vigente, al tener en cuenta para ello el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, del conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco e indicándolo así en el PCAP.

Como vemos, se trata de una estimación, de una previsión, por lo que este Tribunal considera que no es necesario que tenga que indicarse en el PCAP un *“histórico de evaluaciones realizadas”, una “previsión fundada de nuevas evaluaciones”,* o una *“memoria económico-técnica para llevar este cálculo con precisión”,* como requiere la recurrente, argumentando que *“sin esa trazabilidad el VE no es “orientativo” como se indica en el PCAP, sino meramente infundado, lo que impide a los licitadores valorar riesgos y definir precios”*.

Entendemos que el VE establecido de acuerdo con la normativa no *“impide a los licitadores valorar riesgos y definir precios”,* por lo que estamos de acuerdo con lo indicado por el órgano de contratación en su informe al recurso de que no tiene *“fundamento la impugnación de la recurrente sobre la falta de justificación del valor estimado del acuerdo marco, exigiendo una justificación precisa y exhaustiva de la cuantificación del mismo. Ello considerando en particular su falta de relevancia a los efectos de determinar compromisos concretos tanto para la entidad contratante como para los adjudicatarios”*.

Y es que, hacer un desglose exhaustivo de los posibles contratos que pudieran celebrarse durante la duración del acuerdo marco, entendemos que nada aporta a los licitadores a la hora de confeccionar sus ofertas y no es necesario para *“valorar riesgos y definir precios”*. Así, cabría preguntarse sobre la repercusión en los licitadores de conocer la previsión de hacer 8, 10 o 15 contratos, cuando es eso, una mera estimación, que puede o no cumplirse; consideramos que lo importante es el total del VE, más allá de si el mismo se gastará en más o menos contratos.

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 21/24, aprobado en sesión de 2 de julio de 2024, al que se refiere el órgano de contratación, señala al respecto:

“En un acuerdo marco celebrado con un único empresario en el que la cantidad de suministro no está cerrada, sino determinada en función de las necesidades a satisfacer, la previsión de bienes a suministrar es una mera estimación, que se objetiviza, por razones de asegurar la publicidad y transparencia adecuadas en el procedimiento de contratación, en un valor máximo estimado, atendiendo igualmente a una estimación en cuanto a la evolución de los precios. No habiéndose cerrado por una referencia objetiva las necesidades a satisfacer de la Administración, el único parámetro objetivo a tener en cuenta para determinar el límite de las prestaciones a realizar mediante



contratos basados es el del valor estimado fijado inicialmente, considerando una previsión inicial sobre los precios además del plazo que se haya previsto para su vigencia”.

Hay que tener en cuenta, además, que reflejar tales indicaciones en el PCAP no se exige por la normativa, a diferencia de la regulación del presupuesto base de licitación (en adelante PBL), respecto al que el artículo 100 de la LCSP establece que *“se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.*

Al respecto, hay que indicar que, aun cuando el apartado 3 del citado artículo 100 establece que *“con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación”*, el órgano de contratación sí lo ha establecido en la cláusula 5 del PCAP, haciéndolo coincidir con el VE del primer año de vigencia del acuerdo marco, y ese presupuesto anual estimado lo ha *“calculado en base a las evaluaciones previstas por ACSA”*, desglosando el importe de los 4 lotes conforme a los siguientes conceptos: costes directos: 80%, costes indirectos: 14% y beneficio industrial: 6%.

A continuación del desglose del PBL se indica en el PCAP que *“este importe se indica exclusivamente a efectos de publicidad y procedimiento de adjudicación del AM sin que suponga compromiso de gasto alguno, en la medida en que únicamente serán abonados los servicios efectivamente prestados que sean requeridos en función de las necesidades de la FPS. Por ello no consta consignación presupuestaria, que deberá acreditarse cuando existan las necesidades reales, quedando el gasto real limitado a aquél que resulte de la suma de la totalidad de contratos basados formalizados por los servicios efectivamente demandados”.*

Por todo lo expuesto, este Tribunal considera que, en contra de lo que dice la recurrente, el presupuesto anual estimado para los servicios objeto de contratación no es arbitrario.

En cuanto al Lote 4: *“Servicios externos de evaluación de manuales de estándares no gestionados por ACSA”*, al que expresamente se refiere la recurrente, al indicar que *“no concurre un criterio objetivo que justifique el presupuesto estimado”* hay que decir que las consideraciones realizadas anteriormente sobre el VE son aplicables al mismo. Al respecto, el órgano de contratación en su informe al recurso, indica, sobre este lote, que *“en el PPTP se establece expresamente una estimación de actuaciones a desarrollar en el periodo de un año, junto con el precio unitario estimado para su realización... De la aplicación de precios medios establecidos en PCAP, PPTP y Memoria justificativa a dicha estimación de actuaciones, resulta el presupuesto anualizado del Lote 4 – 172.000 euros, IVA exc.- que permite conformar el VE del acuerdo marco”.*

Por último, respecto a lo indicando por la recurrente de que *“la LCSP, artículos 87.1 y 101, impide utilizar un “valor estimado” ficticio como base de la acreditación de la solvencia y fijación de los precios: Al exigir 258 000 € de volumen anual de negocio para el Lote 4 (1,5 × anualidad media) se expulsa de la licitación a proveedores que, de otro modo, podrían concurrir”*, hay que decir que, como este Tribunal considera que el VE del contrato está calculado conforme a la normativa vigente, la acreditación de la solvencia económica y financiera mediante el volumen anual de negocios, por importe igual a una vez y media del valor de la anualidad media del contrato, que coincide con el VE anual, está amparada por lo establecido en el artículo 87. 1.a) de la LCSP.

Por tanto, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe desestimarse.



SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 9 del PCAP: Capacidad y solvencia del empresario. 9.3. Solvencia económica y financiera.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que *“se omite la posibilidad de suplir la falta de solvencia económica exigida mediante la aportación de un seguro de responsabilidad civil para indemnización por riesgos profesionales, por importe no inferior al valor estimado, y que estaría vigente durante toda la duración del Acuerdo Marco durante el servicio nunca siendo inferior a 400.000,00 euros de capital.*

El volumen anual de negocio exigido por importe igual a 1 ½ veces el valor de la anualidad media del contrato, establecido sobre los valores arbitrarios anteriormente indicados, con la exigencia de que, en caso de licitar a varios lotes, el volumen anual de negocios deba ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los lotes a los que licite, es igualmente arbitrario”.

Seguidamente, indica que *“en licitaciones anteriores la solvencia económica sí se ha podido suplir con la contratación de un seguro de responsabilidad civil. En este caso, no se prevé esa posibilidad. Así, en la licitación de 2024, Expediente 1058-2024, al igual que en años anteriores, se establecía en la Cláusula 11 del PCAP ... En el PCAP del Anuncio de Licitación de 2025, que ahora impugnamos, ha eliminado dicha posibilidad sin motivar ni razonar siquiera sucintamente la causa de esta eliminación pese a que constituye una modificación de gran trascendencia respecto de los anteriores Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares”,* por lo que entiende que se *“está incurriendo en evidente infracción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”* así como, que se *“vulnera igualmente el principio de libre concurrencia”.*

Concluye indicando, respecto al umbral de solvencia económica exigido, que hay falta de proporcionalidad ya que *“el umbral se fija sobre valores estimados arbitrarios y se multiplica cuando se licita a varios lotes, aunque la ejecución de los lotes no sea simultánea”* y que se *“discrimina a empresas especializadas, pero de menor facturación global al tiempo que favorece a grupos multisectoriales con alto volumen, aunque no tengan experiencia específica”.*

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Considera que La LCSP exige que todas las personas que quieran contratar con el sector público, sean físicas o jurídicas, acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional, y que la manera de acreditarla se encuentra recogida en los artículos 87 a 91 de la LCSP, estableciendo una serie de medios admisibles, con carácter limitativo, y permitiendo al órgano de contratación decidir entre los que se proponen.

Seguidamente, indica que *“el PCAP de referencia se ajusta estrictamente a lo establecido en la LCSP, estableciendo en su cláusula 9.3.1. reseñada, la acreditación de la solvencia económica y financiera del empresario mediante “Declaración sobre el volumen anual de negocios, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual a una vez y media del valor de la anualidad media del contrato”, referido a cada Lote al que licite. Por tanto, el Pliego impugnado sí establece un requisito de solvencia económica mínimo para cada contrato, y lo que viene a denunciar la recurrente no es la falta de proporcionalidad de aquel ni el carácter restrictivo para la concurrencia sino únicamente un aspecto de oportunidad, pues así lo indica expresamente en su recurso, alegando que debiera optarse, según su criterio por establecer un requisito de acreditación de la solvencia económica financiera diferente, a través de un seguro de responsabilidad civil. Ello sin mayor explicación o argumentación, más allá del simple interés particular”.*



Concluye haciendo mención a diversas resoluciones de órganos administrativos especiales de resolución del recurso especial en materia contractual.

3. Alegaciones de la licitadora [REDACTED]

La licitadora manifiesta que *“la elección de los medios de solvencia corresponde al órgano de contratación (art. 87 LCSP). La norma no impone admitir todas las alternativas posibles ni fija de manera rígida las adoptadas en ejercicios anteriores. La exigencia de volumen de negocios vinculado y proporcionado al objeto (arts. 87.1.a y 87.2 LCSP) —por ejemplo, $\geq 1,5$ veces la anualidad media del lote— es idónea para asegurar capacidad financiera. Su acumulación cuando se concurre a varios lotes resulta coherente con la posible simultaneidad en la ejecución, que incrementa el riesgo operativo y financiero. La alegada “confianza legítima”, con referencia a licitaciones anteriores, no limita la potestad de planificación cuando se ejerce conforme a la Ley y motivadamente”.*

4. Consideraciones del Tribunal.

A) La recurrente cuestiona en primer lugar que se omita *“la posibilidad de suplir la falta de solvencia económica exigida mediante la aportación de un seguro de responsabilidad civil para indemnización por riesgos profesionales, por importe no inferior al valor estimado”.*

Al respecto hay que indicar que la cláusula 9.3.1 del PCAP establece lo siguiente:

“La solvencia económica y financiera del empresario se acreditará por los siguientes medios:

“Declaración sobre el volumen anual de negocios, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual a una vez y media del valor de la anualidad media del contrato, ex artículo 87.a) LCSP y 11.4.a) del RLCSPP, ex artículo 11.4.b) del Reglamento de la Ley de Contratos del Sector Público, esto es:

Lote 1: 360.000 €, /VA excluido.

Lote 2: 240.000 €, /VA excluido.

Lote 3: 85.448,14 € /VA excluido.

Lote 4: 258.000 € /VA excluido.

En el caso de licitar a varios lotes, el volumen anual de negocios (expresado en euros y excluido el IVA e impuestos equivalentes) referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos ejercicios disponibles, deberá ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los lotes a los que licite”.

Y ello se hace de conformidad con lo establecido en el artículo 87.1 de la LCSP, a cuyo tenor *“la solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación”.*

Entre los medios indicados está, en el apartado a), el elegido por el órgano de contratación, el volumen anual de negocios y en el apartado b) se indica que *“en los casos en que resulte apropiado”* podría acreditarse la citada solvencia mediante un *“justificante de la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales”.*

A la vista de lo anterior, caben hacer tres consideraciones:

- En primer lugar, que el órgano de contratación puede elegir libremente el medio de acreditación de la solvencia entre los indicados en el citado artículo 87.1, con la limitación establecida en el artículo 74.2 de la LCSP, esto es,



que se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego del contrato, y que estén vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.

Por tanto, tales limitaciones se cumplen en el presente supuesto, al elegir el órgano de contratación uno de los medios de acreditación de la solvencia indicados en el artículo 87.1 de la LCSP y no exceder el volumen de negocios mínimo anual exigido del establecido en el mismo.

- En segundo lugar, respecto a la referencia de la recurrente a que en licitaciones anteriores de este mismo acuerdo marco *“la solvencia económica sí se ha podido suplir con la contratación de un seguro de responsabilidad civil”* y que *“en el PCAP del Anuncio de Licitación de 2025, que ahora impugnamos, ha eliminado dicha posibilidad sin motivar ni razonar siquiera sucintamente la causa de esta eliminación”*, ya en el fundamento de derecho sexto se ha hecho mención al carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto.

A mayor abundamiento, cabe hacer referencia a la Resolución 488/2024, del TARCJA, de fecha 6 de noviembre de 2024, donde se indica que *“no puede prosperar la pretensión de la recurrente de que se corrija el umbral de solvencia técnica o profesional con relación a la licitación precedente porque corresponde al poder adjudicador la determinación y concreción de los requisitos mínimos de solvencia económica, financiera y técnica o profesional, así como de los medios admitidos para su acreditación, con el fin de garantizar el nivel adecuado de competencia y capacidad para el cumplimiento del contrato y asegurar el interés público (artículo 92 de la LCSP). Ello significa que en cada contrato se podrán establecer los requisitos y umbrales de solvencia que se consideren convenientes, siempre que se respeten los requisitos de sujeción al objeto del contrato, respeto al principio de proporcionalidad y a los límites generales del ejercicio de una potestad discrecional, sin que el poder adjudicador tenga que estar condicionado por actuaciones precedentes”*.

- En tercer lugar, hay que decir que un seguro de indemnización por riesgos profesionales no se le puede exigir a una persona jurídica, sino que únicamente es exigible a profesionales.

En este sentido, en el Informe 78/09, de 23 de julio de 2010 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (en adelante JCCPE) se explica claramente el motivo:

“La utilización de una póliza de responsabilidad civil por riesgos profesionales se circunscribe a los profesionales propiamente dichos porque «el ejercicio de una profesión, en general, no requiere de la existencia de una organización ni contar con unos determinados medios financieros, sino que puede ser ejercida individualmente y con unos medios financieros irrelevantes, sin que por ello tenga que verse afectado el resultado del ejercicio profesional.

Por el contrario, para el ejercicio de las actividades mercantiles propias de los contratos de obras y servicios que no tengan carácter profesional, sí es exigible la existencia de tal organización y disposición de medios”.

Esto lo corrobora lo establecido en el art. 1.1.c) del 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:

“La solvencia económica y financiera de los profesionales que no tengan la condición de empresarios, a los efectos de su clasificación como empresas de servicios en aquellos subgrupos cuyo contenido se ciña al ejercicio de una actividad profesional regulada, se acreditará mediante la disposición de un seguro de indemnización por riesgos profesionales”.



El criterio de la JCCPE del año 2010 sigue vigente en la actualidad como puede apreciarse en las Resoluciones de este Tribunal 269/2017, de 18 de diciembre, 85/2020, de 1 de junio o 210/2024, de 24 de mayo, al valorar lo indicado en el artículo 87.1 b) de la LCSP.

B) La recurrente también cuestiona que *“el volumen anual de negocio exigido por importe igual a 1 ½ veces el valor de la anualidad media del contrato, establecido sobre los valores arbitrarios anteriormente indicados, con la exigencia de que, en caso de licitar a varios lotes, el volumen anual de negocios deba ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los lotes a los que licite, es igualmente arbitrario”*.

Sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado en el fundamento de derecho sexto entendiendo que el VE del contrato está calculado conforme a la normativa vigente y, por tanto, entendemos que no son *“valores arbitrarios”* los que se han tenido en cuenta para calcular el volumen de negocio exigido.

Por último, no estamos de acuerdo con lo indicado por la recurrente de que es arbitrario que *“en caso de licitar a varios lotes, el volumen anual de negocios deba ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los lotes a los que licite”*, considerándolo correcto en virtud de lo establecido en el artículo 87.1 de la LCSP, teniendo en cuenta la potencial simultaneidad de ejecución de los distintos lotes.

Por tanto, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe desestimarse.

OCTAVO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 14 del PCAP: 14.1.1 Lote 1 y Lote 2. A. Criterios de Adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas o automáticos. 2. Número de evaluadores homologados (Máx. 30 puntos), según Anexo VI.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente *“impugna la limitación a 30 el número de puntos por evaluadores homologados a tener en consideración en este baremo”*, ya que ello *“supone que esa puntuación se alcance con simplemente 4 evaluadores (si los 2 puntos atribuidos a cada evaluador habilitado son adicionales a los asignados en función de la experiencia, lo cual no se especifica) ó 5 evaluadores (si los 2 puntos atribuidos a cada evaluador habilitado no son adicionales, en cuyo caso no tiene sentido que se bareme, pues todos los evaluadores a tener en consideración cuentan con la homologación de la ACSA)”*.

Seguidamente, indica que *“este número de evaluadores resulta insuficiente para dar respuesta a los requerimientos del contrato, y la limitación a un máximo de 30 puntos (4 evaluadores, independientemente de que sean junior o senior) favorece entonces de forma arbitraria a una empresa competidora que tenga pocos evaluadores, aunque con ellos no pueda garantizar el cumplimiento del contrato.*

Desincentiva la capacidad real de ejecución: empresas con amplios cuadros de personal no obtienen ventaja competitiva; se premia al operador con plantilla mínima.

Contradice la Memoria económica (PCAP §5) que presupone un volumen anual de 400-500 evaluaciones; con 4-5 evaluadores es materialmente imposible cubrir esa carga manteniendo los plazos del PPTP.

Indefinición determinante de discrecionalidad: esta Cláusula del PCAP no concreta si los 2 puntos que se atribuyen a Evaluador “habilitado” son adicionales a los 4/6 de experiencia lo que genera una evidente inseguridad jurídica”.

Por último, señala que con este criterio de adjudicación se infringe lo establecido en el artículo 145 de la LCSP, respecto a que los criterios de adjudicación deben ser objetivos y claros, invocando dos resoluciones del TACRC, para concluir reproduciendo el contenido del artículo 67.4 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre Contratación Pública.



2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso indica que *“en un primer motivo, la recurrente denuncia la excesiva “sencillez” del criterio relativo al número de evaluadores homologados; lo hace, bajo un prisma que debemos entender como interesado, y por otro lado de forma incorrecta.*

En Lotes 1 y 2 el criterio establecido “Número de evaluadores homologados (Máx. 30 puntos), según Anexo VI”, dependerá del número de evaluadores ofertados que cuenten con la homologación de ACSA y de sus características y experiencia concretas que se incluyan en la propuesta de Anexo VI:

- *Hasta 8 puntos por cada evaluador Senior*
- *Hasta 6 puntos por cada evaluador Junior*
- *Hasta 2 puntos por cada evaluador Habilitado*

La puntuación máxima se podrá alcanzar en función de la combinación de número de evaluadores y experiencia /características de los mismos, con un número que podrá variar entre 4 y 15 evaluadores.

Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en el PCAP, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos: a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo. b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación.

Estos requisitos se cumplen de forma palmaria en este supuesto, y no son objeto de debate, quedando los requisitos definidos de forma objetiva, con evidente vinculación con el objeto del contrato y sin sesgo alguno de discriminación”.

3. Alegaciones de la licitadora XXXXXXXXXX

La licitadora manifiesta que *“el tope de 30 puntos al subcriterio “número de evaluadores homologados” es una medida de proporcionalidad que evita que la mera cantidad de efectivos distorsione el resultado, preservando la ponderación de factores de calidad y metodología. Ello se ajusta al art. 145 LCSP (criterios vinculados al objeto y proporcionados)”.*

4. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente *“impugna la limitación a 30 del número de puntos por evaluadores homologados a tener en consideración en este baremo”* ya que ello *“supone que esa puntuación se alcance con simplemente 4 evaluadores”*, volviendo a cuestionar la configuración del objeto del contrato al indicar que *“este número de evaluadores resulta insuficiente para dar respuesta a los requerimientos del contrato”*, sin aportar pruebas o evidencias al respecto, por lo que nos remitimos a la doctrina de este Tribunal y de otros órganos, referida en el fundamento de derecho sexto y que se resume en que *“es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores”.*



Asimismo, indica la recurrente que hay una “indefinición determinante de discrecionalidad: esta Cláusula del PCAP no concreta si los 2 puntos que se atribuyen a Evaluador “habilitado” son adicionales a los 4/6 de experiencia lo que genera una evidente inseguridad jurídica”.

Al respecto, el PCAP establece lo siguiente:

“14. SELECCIÓN DE LAS PERSONA/S CONTRATISTA/S DEL ACUERDO MARCO. ADJUDICACIÓN Y FORMALIZACIÓN.

14.1. Criterios para valoración de ofertas.

FPS otorgará hasta un máximo de cien (100) puntos con arreglo a los siguientes criterios de adjudicación:

14.1.1. Lote 1 y Lote 2: Servicios externos de evaluación de manuales de estándares de ACSA.

A. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN VALORADOS MEDIANTE LA APLICACIÓN DE FÓRMULAS O AUTOMÁTICOS. Hasta un máximo de 70 puntos.

2. Número de evaluadores homologados (Máx. 30 puntos), según Anexo VI.

En función del número de evaluadores que cuenten con la homologación de ACSA y que se incluyan en la propuesta que estén certificados como evaluadores de ACSA:

- 8 puntos por cada evaluador Senior
- 6 puntos por cada evaluador Junior
- 2 puntos por cada evaluador Habilitado

3. Perfil profesional del Coordinador Principal que la empresa pone a disposición de ACSA para la coordinación de los distintos proyectos de evaluación (Máx. 10 puntos), según Anexo VI.

a. 1 punto por año de experiencia en coordinación de proyectos superior al mínimo de 5 años de experiencia hasta un máximo de 3 puntos.

b. 1 punto por año de experiencia en coordinación de proyectos relacionados con la gestión de la calidad superior al mínimo de 3 años hasta un máximo de 3 puntos.

c. Formación académica hasta un máximo de 4 puntos”.

ANEXO VI: OTROS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN AUTOMÁTICOS. LOTES 1 Y 2.

EXPEDIENTE 1042_2025			
NÚMERO DE EVALUADORES HOMOLOGADOS	SI OFERTA	NO OFERTA	OFERTA (1)
<p>Número de evaluadores homologados (Máx. 30 puntos).</p> <p>En función del número de evaluadores que cuenten con la homologación de ACSA y que se incluyan en la propuesta que estén certificados como evaluadores de ACSA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8 puntos por cada evaluador Senior • 6 puntos por cada evaluador Junior • 2 puntos por cada evaluador Habilitado 			<p>..... evaluadores Senior.</p> <p>..... Evaluadores Junior.</p> <p>..... Evaluadores habilitados.</p>

(1) Indicar el número de perfiles incluidos en la oferta.

Entendemos que cuando la recurrente se refiere a “los 4/6 de experiencia” está aludiendo a los 6 puntos que como máximo pueden otorgarse por experiencia en la cláusula 14.1.1.A.3. y a los 4 puntos que como máximo pueden otorgarse por formación académica en la misma cláusula.



Por ello, este Tribunal considera que, a la vista de lo establecido en el PCAP, se observa con claridad, tanto en la cláusula 14.1.1.A.2, como en el anexo VI, que los 2 puntos por cada evaluador habilitado se contabilizan para llegar al máximo de 30 puntos del criterio de adjudicación “Número de evaluadores homologados”, y que en la cláusula 14.1.1.A.3. los 6 puntos por experiencia y los 4 por formación académica se contabilizan para llegar al máximo de 10 puntos del criterio de adjudicación “Perfil profesional del Coordinador Principal que la empresa pone a disposición de ACSA para la coordinación de los distintos proyectos de evaluación”.

Por ello, entendemos que está meridianamente claro que “los 2 puntos que se atribuyen a Evaluador “habilitado” son adicionales a los 4/6 de experiencia/ [formación académica]” por lo que no hay ninguna “indefinición determinante de discrecionalidad”, ni por supuesto, ninguna “evidente inseguridad jurídica”.

Por tanto, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe desestimarse.

NOVENO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 14 del PCAP: 14.1.1 Lote 1 y Lote 2 y 14.1.2 Lote 3 y 14.1.3 Lote 4. B. Criterios de Adjudicación valorados mediante juicio de valor o no automáticos.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que en los criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor o no automáticos “se utiliza el criterio relativo al “nivel de detalle y madurez de las propuestas”, que es absolutamente subjetivo, indeterminado, sin definir de forma clara y detallada, ... atribuyendo diferente puntuación según que ese nivel sea muy alto, alto, medio o bajo; ... Al no definirse en el PCAP los indicadores, escalas, ni ejemplos de lo que se entiende por “madurez”, se trata de un criterio vacío que deja la puerta abierta a la arbitrariedad, traspasando los límites de discrecionalidad técnica aceptables en un concurso público”.

Seguidamente, indica que con este criterio de adjudicación se infringe lo establecido en el artículo 145 de la LCSP, respecto a que los criterios de adjudicación deben ser objetivos y claros, invocando dos resoluciones del TACRC, para concluir reproduciendo el contenido del artículo 67.4 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre Contratación Pública.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso indica que, en el segundo motivo respecto del criterio de adjudicación valorado mediante juicio de valor, la recurrente viene a concluir que “estos criterios eminentemente subjetivos, no son suficientemente explícitos y concretos”, y que “se trata de un criterio vacío que deja la puerta abierta a la arbitrariedad”.

Además, tras hacer mención a diversas resoluciones de Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, indica que “en el supuesto sometido a examen, se observa que en el subcriterio cuestionado se contemplan como aspectos susceptibles de evaluación, diversos elementos objetivos descritos de forma suficientemente pormenorizada.

Asimismo, se aprecia que la ponderación de los subcriterios viene establecida mediante una escala en la que se asignan rangos de puntuación en función de las calificaciones, estableciéndose como pauta para cada una de estas calificaciones el nivel de detalle y calidad respecto al parámetro objeto de valoración. Se recogen pues en el PCAP pautas de ponderación que enmarquen el juicio técnico posterior del órgano evaluador.



Sobre esta base, y tratándose de un criterio sujeto a un juicio de valor, debe poder admitirse un margen de apreciación técnica en el órgano evaluador para discernir cuando una oferta presenta ventajas significativas o cuando no.

No puede acogerse, pues, la alegación de la recurrente sobre el desconocimiento de los parámetros funcionales, a la hora de preparar su oferta, y en concreto, sobre qué elementos de las mismas iban a ser valorados”.

3. Alegaciones de la licitadora [REDACTED]

La licitadora indica que “en cuanto a los criterios de juicio de valor, el pliego concreta el contenido de la memoria técnica (modelo de gestión, SGC e idoneidad, planificación, coordinación, gestión de capacitación y mantenimiento de niveles) y prevé una escala cualitativa publicada (muy alto/alto/medio/bajo). La LCSP admite gradaciones cualitativas siempre que estén definidas y publicadas, satisfaciendo vinculación y transparencia (art. 145)”.

4. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente impugna la cláusula 14 del PCAP: Selección de las persona/s contratista/s del Acuerdo Marco. Adjudicación y formalización. 14.1 Criterios para valoración de ofertas. 14.1.1 Lote 1 y Lote 2 y 14.1.2 Lote 3 y 14.1.3 Lote 4. B. Criterios de Adjudicación valorados mediante juicio de valor o no automáticos, cuyo contenido es el siguiente:

“CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN VALORADOS MEDIANTE JUICIO DE VALOR O NO AUTOMÁTICOS. Hasta un máximo de 30 puntos (lotes 1 y 2) o de 25 puntos (lotes 3 y 4).

Se realizará una memoria técnica, que incluirá una descripción general del modelo de gestión del servicio, que identifique, el Sistema de Gestión de Calidad SGC que se va a aplicar en la ejecución del servicio con los elementos que lo forman, su idoneidad con la ejecución del objeto del contrato, su madurez y desarrollo, la planificación de la prestación del mismo y el modelo propuesto de relación y coordinación. Max 20 puntos (lotes 1 y 2) o 15 puntos (lotes 3 y 4).

Igualmente, el licitador tendrá que describir como gestionará el equipo de evaluadores detallando su metodología en la gestión de la capacitación continua y el mantenimiento de los niveles que irán adquiriendo [en el lote 3 no se incluye la frase subrayada]. Así mismo, los licitadores explicarán el modelo de relación y coordinación con el equipo evaluador. (Máx. 10 puntos)

Los criterios de puntuación para los anteriores epígrafes valorables serán los que a continuación se especifican:

Hasta 100% de los puntos	Propuesta con nivel de detalle y madurez muy alto. Excelente propuesta. La oferta presenta un excelente modelo de organización de actividades y un sistema de gestión de la calidad ajustado de forma perfecta al objeto del contrato.
Hasta 50% de los puntos	Propuesta con nivel de detalle y madurez alto. Buena propuesta. La oferta presenta un correcto modelo de organización de actividades y un sistema de gestión de la calidad ajustado de forma adecuado al objeto del contrato.
Hasta 25% de los puntos	Propuesta con nivel de detalle y madurez medio. Propuesta con necesidad de mejora y/o desarrollo. Presenta un modelo de organización de actividades y un sistema de gestión de calidad básico.
0% de los puntos	Propuesta con nivel de detalle y madurez bajo. Propuesta inadecuada. La oferta



	<i>presenta un inadecuado modelo de organización de actividades y un sistema de gestión de calidad inapropiado para el objeto del contrato”.</i>
--	--

Al respecto, es de interés reseñar algunas resoluciones a las que también hace mención el órgano de contratación:

Así, en la Resolución 139/2014, de 23 de junio, de este Tribunal se indica que “(...) *si tuvieran que definirse siempre en los pliegos de modo pormenorizado los elementos a considerar en la valoración de un criterio o subcriterio de adjudicación de carácter no automático, el margen de apreciación discrecional del órgano técnico evaluador quedaría reducido al absurdo, y la naturaleza del criterio en sí resultaría alterada.*”

En el mismo sentido, la Resolución 42/2017, de 20 de enero, del TACRC, a propósito de la impugnación de un pliego por falta de precisión en los criterios sujetos a juicio de valor, señala que “*exigir una valoración más detallada supondría cambiar la naturaleza del criterio conduciendo a la negación de los criterios cuya estimación se funda en juicio de valor y convirtiéndolos prácticamente en criterios de valoración automática*”.

Visto lo establecido en el PCAP y la doctrina administrativa expuesta, este Tribunal considera que está suficientemente clara la documentación que deben presentar los licitadores, la memoria técnica con la relación de su contenido y la descripción de cómo se gestionará el equipo de evaluadores con el detalle de lo que se tiene que incluir en la misma. Asimismo, los criterios de puntuación de la documentación se han desglosado en 4 apartados donde se explican los puntos a otorgar y cómo se valorarán.

Por tanto, los licitadores conocen la documentación a presentar y la forma de valoración de la misma, por lo que no compartimos lo expresado por la recurrente, de que estos *criterios “ eminentemente subjetivos, no son suficientemente explícitos”* y es que, hay que tener en cuenta que “*la esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática*”, como señala la Resolución 1065/2016, de 16 de diciembre, del TACRC.

Más bien parece que la recurrente lo que quiere es que se suprima este criterio porque entiende que con el mismo se favorece a otro licitador, que obtuvo mayor puntuación en la licitación anterior, así, indica en el recurso que “*se trata de expresiones que ya se utilizaban en el pliego de cláusulas del Acuerdo Marco anterior de 2024. En esa ocasión, como quedó indicado en el apartado anterior, “Sociedad de Evaluadores” fue puntuada exactamente 7 veces menos (3 frente a 21) que el otro proveedor seleccionado (██████████), sin que en ningún caso se nos diera explicación suficientemente motivada de esa diferencia*”. E insiste indicando a continuación que “*el PCAP incurre en una falta de coherencia al anunciar como justificación para la división de lotes el “acceso a PYMES”, pero al mismo tiempo exige y valora el “nivel de detalle” mediante factores que, a la vista de las licitaciones anteriores, favorecen al otro operador*”.

Por tanto, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe desestimarse.

DÉCIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 15 del PCAP: Adjudicación de los contratos específicos (pedidos) basados en el Acuerdo Marco. Equipos mixtos.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que “*Los integrantes de un equipo no actúan de forma individual e independiente, sino como integrante de un equipo que lleva a cabo su función bajo supervisión y coordinación de un Jefe de Equipo, el cual es*



responsable último de la emisión del informe de evaluación. Por tanto, incorporar a un mismo equipo integrantes procedentes de distintas empresas, con formación, experiencia y sensibilidades distintas no obedece al interés de la calidad del servicio prestado”.

Seguidamente denuncia la “imposición de la formación de evaluadores ajenos, de la competencia: Se establece la sorprendente e ilógica obligación para un proveedor, que puede prestar el servicio a plena satisfacción y puede formar a sus evaluadores en todos los ámbitos, como viene haciendo desde hace años, de formar a evaluadores de la competencia con el único criterio de que ésta lo exija. De nuevo, el incumplimiento de esta obligación se sanciona como infracción grave”.

Asimismo, señala que este mecanismo “obliga a subcontratar sin necesidad: fuerza a una empresa con capacidad completa, puesto que puede dar plena respuesta con sus propios medios a los servicios objeto de contratación, a incorporar evaluadores ajenos, contraviniendo el art. 215 LCSP (subcontratación siempre voluntaria) y la libertad de organización empresarial.

Establece una penalización “grave” por no aceptar evaluadores ajenos o no ofertar todas las vacantes, esto es una sanción desproporcionada (art. 192 LCSP): se castiga una negativa que no afecta a la correcta ejecución (si el adjudicatario ofrece su propio equipo completo) y penaliza la calidad ya que introduce evaluadores de distinta “cultura” y procedimientos, complicando la coordinación y la responsabilidad del jefe de equipo”.

Concluye indicando la normativa y principios que considera vulnerados.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso indica que *“se impugna por la recurrente la posibilidad de oferta /adjudicación de contratos basados (proyectos) de forma parcial, habilitando la configuración de proyectos en los que ambos adjudicatarios de Lotes 1 y 2 colaboren de forma conjunta en la ejecución, con `equipos mixtos ´”.*

Considerando que esta cuestión *«se centra en un aspecto operativo de la dinámica ordinaria de la prestación de los servicios, que viene determinado por las concretas necesidades de la ACSA y las especiales circunstancias del mercado del sector.*

Se habilita así la posibilidad excepcional de que, en determinados casos, el adjudicatario de Lote 1 pueda ofertar la capacidad de evaluadores disponible en ese momento para la ejecución de un proyecto (contrato basado), siendo complementada por evaluadores del otro Lote 2 así en apartado 2. Asignación a la empresa adjudicataria del LOTE 2, se señala que “Estas ofertas podrán consistir igualmente en proyectos completos, o en la cobertura de vacantes de evaluadores en proyectos ofertados parcialmente por el adjudicatario del LOTE 1”.

En esos casos se realizaría así una adjudicación conjunta, pero parcial del proyecto (contrato basado) a cada uno de los adjudicatarios de los Lotes 1 y 2, para hacer viable la ejecución global del proyecto correspondiente, evitando que, por razones de acumulación de trabajos, disponibilidad puntual de equipos de evaluadores o cualquier otra circunstancia puntual, deba posponerse o anularse el proyecto sin ser atendido.

La única particularidad de dichos encargos de proyectos (contratos basados) compartidos o mixtos entre ambos adjudicatarios de Lotes 1 ó 2, estriba en su gestión y facturación, pues se considera a estos efectos “pertenciente al LOTE 1 o al LOTE 2, en base a que adjudicatario pertenece el evaluador que realiza el rol de jefe de equipo”, de forma que la parte del trabajo correspondiente a “los evaluadores que completen dichos proyectos pertenecientes al otro



adjudicatario”, serán facturados entre los adjudicatarios (al precio ofertado en la licitación por el otro adjudicatario)».

Concluye indicando que “se trata en definitiva de una posibilidad de gestión de los proyectos de servicios establecida en beneficio del interés general y del servicio público que se presta, que permita garantizar de forma eficiente la adecuada cobertura de las necesidades que surgen de forma sucesiva cumpliendo con las planificaciones comprometidas por FPS con sus clientes”.

3. Alegaciones de la licitadora AUREN CONSULTORES SP, SLP.

La licitadora indica que “la previsión de equipos mixtos opera como mecanismo operativo para completar cobertura y perfiles, y su eventual encaje en subcontratación se ajusta a la regulación ex ante permitida por el art. 215 LCSP, con carácter general y simétrico”.

4. Consideraciones del Tribunal.

El primer motivo por el que la recurrente impugna la cláusula 15 del PCAP es la posibilidad de oferta de proyectos de forma parcial, habilitando la configuración de proyectos en los que ambos adjudicatarios de los lotes 1 y 2 colaboren de forma conjunta en la ejecución, con “equipos mixtos”.

Para el análisis de esta primera impugnación es conveniente reproducir parte del contenido de la cláusula 15 del PCAP:

“15. ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS ESPECÍFICOS (PEDIDOS) BASADOS EN EL ACUERDO MARCO

1. Lotes 1 y 2

Una vez determinada por parte de ACSA la necesidad de evaluadores para realizar las visitas de los diferentes proyectos de evaluación, los mismos se cubrirán en base al siguiente proceso:

En primer lugar, se solicitará una oferta de evaluadores para los proyectos demandantes de evaluación a la empresa adjudicataria del LOTE 1. Esta empresa podrá cubrir hasta un máximo del 60% de las necesidades totales correspondientes a dicha petición mensual.

La oferta podrá presentarse en forma de proyectos completos (es decir, con todos los evaluadores requeridos para un proyecto determinado), o bien como propuestas para cubrir vacantes específicas de evaluadores dentro de cada proyecto. Estos proyectos donde un licitador solo cubre parte de las necesidades de evaluadores requeridas, se denominarán para este Acuerdo Marco como equipos mixtos.

El adjudicatario estará obligado a presentar oferta por todos los trabajos de evaluación que ACSA requiera cubrir. Cada incumplimiento estará considerado como una penalización de carácter grave.

Una vez recibida estas ofertas, ACSA a través del área de centros, revisará dicha propuesta ... Una vez superada dicha revisión, será aceptada la oferta propuesta por el licitador.

2. Asignación a la empresa adjudicataria del LOTE 2.

Las visitas no ofertadas por la empresa adjudicataria del LOTE 1 o no aceptadas por ACSA, serán asignadas para su correspondiente oferta de evaluadores a la empresa adjudicataria del LOTE 2.



Estas ofertas podrán consistir igualmente en proyectos completos, o en la cobertura de vacantes de evaluadores en proyectos ofertados parcialmente por el adjudicatario del LOTE 1.

El adjudicatario estará obligado a presentar oferta por todos los trabajos de evaluación que ACSA requiera cubrir. Cada incumplimiento estará considerado como una penalización de carácter grave.

De igual forma que en el LOTE 1, una vez recibida estas ofertas se procederá a su revisión en los mismos términos y alcance, por el área de centros y desarrollo de proveedores, en caso aprobatorio la oferta del licitador será aceptada.

... En los equipos mixtos, se considerará contratos basados perteneciente al LOTE 1 o al LOTE 2, en base a qué adjudicatario pertenece el evaluador que realiza el rol de jefe de equipo. Los evaluadores que completen dichos proyectos pertenecientes al otro adjudicatario, serán considerados como subcontratación (al precio ofertado en la licitación por el adjudicatario que ejerza el papel de subcontratista) de la empresa firmante del contrato basado”.

El órgano de contratación justifica esta previsión del pliego indicando que la cuestión planteada “se centra en un aspecto operativo de la dinámica ordinaria de la prestación de los servicios, que viene determinado por las concretas necesidades de la ACSA y las especiales circunstancias del mercado del sector.

Esta posibilidad de oferta se plantea a efectos de garantizar de forma suficiente la prestación de los servicios necesarios, que son recurrentes y continuos, sea por el adjudicatario del Lote 1 o Lote 2, en su caso de forma combinada, en un contexto del mercado en el que los evaluadores acreditados son muy limitados y las necesidades de servicios continuas y siempre extensas, y por otro, evitar prácticas abusivas y colusorias en el mercado por parte de determinado proveedor, que impone exclusividad a los evaluadores habilitados, con una tendencia acusada hacia el monopolio.

Se trata pues de una posibilidad de oferta, en función de las circunstancias concretas del momento, la necesidad de ACSA/FPS por cuestiones metodológicas del servicio o la tipología concreta a cubrir con evaluadores habilitados en determinados roles o manuales de acreditación que solo pueda disponer un proveedor, y no de una obligación impuesta a los adjudicatarios”.

A la vista del contenido de la cláusula 15 del PCAP y de lo manifestado por el órgano de contratación, cabe hacer varias consideraciones:

a) Cuando la cláusula se refiere a la “asignación a la empresa adjudicataria del LOTE 2” de los proyectos demandantes de evaluación, incluye solamente “las visitas no ofertadas por la empresa adjudicataria del LOTE 1 o no aceptadas por ACSA”, cuando debería incluir también los proyectos donde el licitador del lote 1 solo cubre parte de las necesidades de evaluadores requeridas.

De hecho, seguidamente, lo dice indirectamente, al indicar que las ofertas de evaluadores que presente la empresa adjudicataria del LOTE 2 “podrán consistir igualmente en proyectos completos, o en la cobertura de vacantes de evaluadores en proyectos ofertados parcialmente por el adjudicatario del LOTE 1”.

En este sentido, la cláusula 3 del PCAP no permite que “un único licitador pueda ser adjudicatario de los lotes 1 y 2” y, sin embargo, en la cláusula 15, con los llamados “equipos mixtos”, permite que en un mismo proyecto participen conjuntamente las empresas adjudicatarias de ambos lotes, por lo que sustancialmente, aunque no formalmente, se está adjudicando un lote a dos entidades licitadoras distintas, lo que solo sería posible en el caso de las uniones temporales de empresarios.



b) A pesar de que el órgano de contratación manifieste, respecto a los equipos mixtos, que se trata *“de una posibilidad de oferta, ... y no de una obligación impuesta a los adjudicatarios”*, hay que tener en cuenta que, por el propio desarrollo del sistema establecido, se convierte en una obligación.

Como en la regulación de los lotes 1 y 2 no se indica este párrafo (que sí se incluye en los lotes 3 y 4) *“todas las ofertas presentadas por parte del adjudicatario tienen que ser completas, es decir proponiendo evaluadores para todas las necesidades requeridas para el proyecto de evaluación”*, por ejemplo, la adjudicataria del lote 1, como tiene esa posibilidad, presenta todas sus ofertas con un solo evaluador con el rol de jefe de equipo (para que así se considere un contrato basado de ese lote 1) con propuestas para cubrir el resto de vacantes específicas de evaluadores dentro de cada proyecto y entonces ACSA le pasa esas ofertas a la adjudicataria del lote 2, la cual está obligada a presentar oferta, según indica el PCAP.

En este supuesto, si ACSA acepta la oferta, se daría la paradoja de que la adjudicataria del lote 1, con un solo evaluador con el rol de jefe de equipo, se está sirviendo de los evaluadores del adjudicatario del lote 2 y los contratos basados pertenecerían al lote 1, por lo que, además, constaría como experiencia suya a efectos de acreditar la solvencia técnica en futuros contratos.

c) Independientemente de esta paradoja, interesa referirse a la subcontratación, dado que esta cláusula viene a imponerla, al indicar que *“en los equipos mixtos, se considerará contratos basados perteneciente al LOTE 1 o al LOTE 2, en base a que adjudicatario pertenece el evaluador que realiza el rol de jefe de equipo. Los evaluadores que completen dichos proyectos pertenecientes al otro adjudicatario, serán considerados como subcontratación (al precio ofertado en la licitación por el adjudicatario que ejerza el papel de subcontratista) de la empresa firmante del contrato basado”*.

Por tanto, dado que, según se especifica en la cláusula 15 del PCAP, *“el adjudicatario estará obligado a presentar oferta por todos los trabajos de evaluación que ACSA requiera cubrir”*, se está imponiendo a la adjudicataria del lote 2 la subcontratación obligatoria, cuando ésta debe ser una opción para el contratista y no una imposición, como determina el artículo 215.1 de la LCSP al indicar que *“el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación...”*.

Y es que la LCSP suprimió la previsión, que contenía el artículo 227 del TRLCSP, relativa a la posibilidad de que el órgano de contratación pudiese imponer al contratista la subcontratación con terceros, de determinadas partes de la prestación que no excedieran en su conjunto del 50% del importe del presupuesto del contrato, siempre que gozasen de una sustantividad propia dentro del conjunto que las hicieran susceptibles de ejecución separada.

En este sentido, interesa traer a colación el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de 25 de junio de 2021 (Resolución nº 287/2021) que confirma que *“la regulación actual dada a la subcontratación en el artículo 215 de la LCSP no permite al órgano de contratación incluir en los pliegos la obligación del adjudicatario de subcontratar con terceros la realización parcial de la prestación objeto de contrato. Como prevé expresamente el citado artículo 215 de la LCSP en sus apartados 1, 7 y 4 la subcontratación es potestativa para el contratista, los subcontratos tienen naturaleza privada, y los subcontratistas quedan obligados exclusivamente ante el contratista que es el único responsable de la ejecución del contrato frente a la Administración”*.

Por tanto, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe estimarse.



DECIMOPRIMERO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 15 del PCAP: Adjudicación de los contratos específicos (pedidos) basados en el Acuerdo Marco. Incorporación de evaluadores en proceso de formación.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente denuncia la *“imposición de la formación de evaluadores ajenos, de la competencia: Se establece la sorprendente e ilógica obligación para un proveedor, que puede prestar el servicio a plena satisfacción y puede formar a sus evaluadores en todos los ámbitos, como viene haciendo desde hace años, de formar a evaluadores de la competencia con el único criterio de que ésta lo exija. De nuevo, el incumplimiento de esta obligación se sanciona como infracción grave”*.

Así, manifiesta que *“formar un evaluador ACSA exige un curso teórico, más dos o tres prácticas de campo sin retribución. Cada práctica consume cerca de 18 horas (preparación, visita, informe), equivalentes a 1.350 € a tarifas de 75 €/h de mercado; tres prácticas suponen 4.000 € por evaluador”*.

Concluye indicando la normativa y principios que considera vulnerados.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso indica que *“se impugna por la recurrente la posibilidad de incorporación de evaluadores en proceso de formación en los equipos de evaluación en la ejecución de proyectos (contratos basados)”*.

Considerando que en esta cuestión *“debe tenerse en consideración que se trataría en definitiva de una condición de ejecución establecida para el desarrollo de los trabajos por parte de los adjudicatarios, en determinadas circunstancias muy concretas y conforme a los procedimientos internos de FPS de capacitación de nuevos evaluadores”*.

Asimismo, indica que *“el PCAP establece la posibilidad de que los adjudicatarios de los Lotes 1 y 2 “en sus respectivas ofertas de evaluadores podrán incluir a evaluadores en proceso de formación. Estos evaluadores en formación podrán ser propuestos para cualquier proyecto que se desarrolle tanto en el LOTE 1 como en LOTE 2”*.

La única particularidad de esta posibilidad habilitada es que dado que lo que se prima es la necesidad formativa en el ámbito o el rol que el evaluador en formación está inmerso (estos evaluadores en formación no son objeto de facturación por parte del proveedor que los designa, ni tampoco por parte del proveedor del proyecto que lo reciba, en caso de que sean de adjudicatarios diferentes)”.

3. Alegaciones de la licitadora [REDACTED]

La licitadora indica que *“la formación tutelada de evaluadores se vincula al objeto y a la calidad de la prestación (arts. 1, 132 y 145 LCSP); la no facturación durante prácticas responde a su naturaleza formativa y no comporta desequilibrio jurídico”*.

4. Consideraciones del Tribunal.

El segundo motivo por el que la recurrente impugna la cláusula 15 del PCAP es la posibilidad de incorporación de evaluadores en proceso de formación en los equipos de evaluación en la ejecución de proyectos (contratos basados).



Para el análisis de esta segunda impugnación es conveniente reproducir parte del contenido de la cláusula 15 del PCAP:

*“Ambos adjudicatarios en sus respectivas ofertas de evaluadores podrán incluir a evaluadores en proceso de formación. Estos evaluadores en formación podrán ser propuestos para cualquier proyecto que se desarrolle tanto en el **LOTE 1** como en **LOTE 2**, dado que lo que se prima es la necesidad formativa en el ámbito o el rol que el evaluador en formación está inmerso (estos evaluadores en formación no son objeto de facturación por parte del proveedor que los designa, ni tampoco por parte del proveedor del proyecto que lo reciba, en caso de que sean de adjudicatarios diferentes).*

Ningún adjudicatario de cualquier lote podrá negarse a recibir, incluir y evaluar a un evaluador en formación, sea o no colaborador de la adjudicataria. El incumplimiento conllevaría la correspondiente penalización de carácter grave”.

Al respecto, la recurrente pone de manifiesto que *“la incorporación obligatoria de evaluadores en formación (sin retribución) en cualquier proyecto, incluso de otro adjudicatario, traslada costes privados a la competencia: el tutor senior (empresa A) debe formar gratis a personal de la empresa B, mientras pierde jornada facturable”.*

El órgano de contratación en su informe al recurso indica que *“respecto de la incorporación de evaluadores en proceso de formación, debe tenerse en consideración que se trataría en definitiva de una condición de ejecución establecida para el desarrollo de los trabajos por parte de los adjudicatarios, en determinadas circunstancias muy concretas y conforme a los procedimientos internos de FPS de capacitación de nuevos evaluadores.*

... El procedimiento actual de formación de nuevos evaluadores requiere de unas visitas prácticas tutorizadas por otro evaluador cualificado de categoría senior. A tal efecto ACSA/FPS no tiene en cuenta para quien trabaja ese evaluador senior y quien ha propuesto el evaluador en formación, sino la necesidad de formar de un nuevo evaluador en el manual o rol necesitado.

La tutorización práctica consiste solo en describir en un informe como el evaluador en práctica ha actuado en la visita, cobrando el tutor por la tarifa establecida como si hubiera realizado directamente una evaluación normal, con la única salvedad de tener una mayor carga de trabajo no debe superar a una hora.

... Los evaluadores en proceso de formación no tienen precio unitario establecido en los Pliegos, y por tanto no se facturan, siendo el objetivo básico de habilitar su incorporación en los equipos de evaluadores exclusivamente es su formación, de forma que se amplíe el número de evaluadores capacitados que pueden colaborar con cualquiera de los proveedores ganadores tanto del LOTE 1 como del LOTE 2, indiferentemente de quien haya propuesto su formación.

En los supuestos de contratos basados compartidos (equipos mixtos) antes reseñados se establece la condición de que “Ningún adjudicatario de cualquier lote podrá negarse a recibir, incluir y evaluar a un evaluador en formación, sea o no colaborador de la adjudicataria”. Esa sería la única condición de ejecución que se establece a los respectivos adjudicatarios, limitada a los posibles encargos de proyectos compartidos en los que se integren equipos de ambos adjudicatarios, de forma que se garantice el proceso de formación de estos evaluadores en aras del objetivo de ACSA/FPS de aumentar el número de evaluadores capacitados para una mayor capacidad de atender futuras cargas de trabajo y una mejora en la libre competencia del servicio de evaluaciones externas.

En este contexto, no se alcanza a comprender cual sea la ilicitud planteada de un mecanismo que se limita a posibilitar -no obligar- la incorporación de evaluadores en proceso de formación en los trabajos a desarrollar, en aras de culminar dicho proceso, que permitirá su habilitación profesional definitiva”. (El subrayado es nuestro).

De lo indicado en el PCAP y lo manifestado por la recurrente y el órgano de contratación, se deduce que se está obligando a un licitador a incorporar en su proyecto a evaluadores en formación de otro adjudicatario, sin coste alguno, a pesar de la mayor carga de trabajo que ello supone.



El órgano de contratación indica que este es un “*mecanismo que se limita a posibilitar -no obligar- la incorporación de evaluadores en proceso de formación*”; pero claro, si el PCAP dice que “*ningún adjudicatario de cualquier lote podrá negarse a recibir, incluir y evaluar a un evaluador en formación, sea o no colaborador de la adjudicataria*”; realmente se está obligando a esta incorporación, al igual que ocurre con la subcontratación.

Además, hay que tener en cuenta que el artículo 102 de la LCSP establece que “*los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto*”, y que “*los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación*”, por lo que, este Tribunal considera que no puede obligarse a los adjudicatarios a realizar esas prestaciones de formación y tutorización sin que estén contempladas en el precio del contrato.

Por último, hay que hacer mención a que el órgano de contratación, en el informe al recurso, manifiesta que la obligación de incorporar evaluadores en proceso de formación en su proyecto “*sería la única condición de ejecución que se establece a los respectivos adjudicatarios, limitada a los posibles encargos de proyectos compartidos en los que se integren equipos de ambos adjudicatarios*”.

Entendemos que se está refiriendo a que esa obligación sería una de las condiciones especiales de ejecución del contrato, sobre las que el artículo 202 de la LCSP dispone que “*los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos*”.

Asimismo, el Informe 1/2020, de 16 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, aborda las condiciones especiales de ejecución del contrato, como obligaciones incorporadas a los pliegos o al contrato que el órgano de contratación ha considerado, por su importancia, como elementos esenciales de la fase de ejecución del contrato y cuyo incumplimiento merece consecuencias jurídicas más severas. Su inclusión no incide en la evaluación de las proposiciones de los licitadores y despliegan su eficacia en la fase de ejecución del contrato.

Pues bien, estas “nuevas” condiciones especiales de ejecución no se han indicado como tales en el anuncio de licitación ni en los pliegos, ni se ha justificado en el expediente su elección, lo que impide verificar su vinculación al objeto del contrato, y su carácter no discriminatorio, sin que puedan acogerse, a tal efecto, los argumentos invocados extemporáneamente por el órgano de contratación en el informe al recurso.

Por tanto, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe estimarse.

DECIMOSEGUNDO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 15 del PCAP: Adjudicación de los contratos específicos (pedidos) basados en el Acuerdo Marco. Sistema de asignación al 60% / 40% en los lotes 1 y 2.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente denuncia que “*se establece en el PCAP un sistema de asignación al 60% / 40%:*

- *ACSA oferta primero al adjudicatario del Lote 1 hasta el 60 % de las necesidades del mes.*
- *Las evaluaciones que no son aceptadas por ese adjudicatario pasan al adjudicatario del Lote 2”*



Así, considera que “este mecanismo implica desigualdad de trato ... y distorsiona la libre competencia dentro del propio Acuerdo Marco”.

Concluye indicando la normativa y principios que considera vulnerados.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso no realiza ninguna consideración sobre este motivo de impugnación.

3. Alegaciones de la licitadora [REDACTED]

La licitadora indica que “la atribución de pedidos es propia del acuerdo marco y compatible con el art. 219 y 221.4.a (párrafo tercero) LCSP, en cuanto prevén la adjudicación sin nueva licitación cuando todos los términos están fijados o existe una regla objetiva predeterminada ex ante (como la pauta 60/40)”.

4. Consideraciones del Tribunal.

El tercer motivo por el que la recurrente impugna la cláusula 15 del PCAP es el sistema de asignación de evaluaciones al 60% / 40% en los lotes 1 y 2.

Para el análisis de esta tercera causa de impugnación es conveniente reproducir parte del contenido de la cláusula 15 del PCAP:

“Una vez determinada por parte de ACSA la necesidad de evaluadores para realizar las visitas de los diferentes proyectos de evaluación, los mismos se cubrirán en base al siguiente proceso:

En primer lugar, se solicitará una oferta de evaluadores para los proyectos demandantes de evaluación a la empresa adjudicataria del LOTE 1. Esta empresa podrá cubrir hasta un máximo del 60% de las necesidades totales correspondientes a dicha petición mensual.

Las visitas no ofertadas por la empresa adjudicataria del LOTE 1 o no aceptadas por ACSA, serán asignadas para su correspondiente oferta de evaluadores a la empresa adjudicataria del LOTE 2”.

La recurrente indica que “este mecanismo implica:

- *Desigualdad de trato (arts. 1 y 132 LCSP): el adjudicatario del Lote 2 solo accede a contratos residuales; la distribución no es competitiva sino un reparto predeterminado.*
- *Distorsiona la libre competencia dentro del propio Acuerdo Marco: la LCSP (art. 219) exige que, salvo reparto objetivo ex-ante, los pedidos se lancen en competencia entre los adjudicatarios; aquí se infringe esa regla”.*

Entendemos que no puede haber desigualdad de trato por establecer este sistema de reparto de las evaluaciones, dado que todos los licitadores conocen antes de licitar cómo se realizará el citado reparto.

Sí se produciría esa desigualdad de trato si, una vez adjudicado el acuerdo marco, se estableciese un sistema de reparto al 60%/40% entre los adjudicatarios de los lotes 1 y 2, sin que ello se hubiese indicado previamente en el PCAP del acuerdo marco, el cual debe “fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar”, de conformidad con lo establecido en el artículo 219 de la LCSP.



Entendemos que tampoco hay distorsión de la libre concurrencia, a la vista de lo indicado en el artículo 221.4.a) cuando, al referirse a la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco concluido con varias empresas, establece que *“para poder adjudicar contratos basados en un acuerdo marco con todos los términos definidos sin nueva licitación, será necesario que el pliego del acuerdo marco prevea las condiciones objetivas para determinar qué empresa parte del acuerdo marco deberá ser adjudicatario del contrato basado y ejecutar la prestación. Las previsiones anteriores serán también aplicables a determinados lotes de un acuerdo marco, siempre que, en relación con ese lote o lotes en concreto, se hubiera cumplido con los requisitos fijados en el citado apartado y con independencia de las previsiones de los pliegos en relación con el resto de lotes del acuerdo marco”*.

Y, como hemos visto, en la regulación de cada lote se establece el sistema para determinar qué empresa parte del acuerdo marco deberá ser adjudicatario del contrato basado y ejecutar la prestación.

Por tanto, este Tribunal desestima este motivo de recurso.

DECIMOTERCERO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 15 del PCAP: Adjudicación de los contratos específicos (pedidos) basados en el Acuerdo Marco. Plazo máximo de 3 días hábiles para ofertar.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que el plazo de 3 días hábiles para ofertar todo el paquete mensual es imposible de cumplir.

Concluye indicando la normativa y principios que considera vulnerados.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso no realiza ninguna consideración sobre este motivo de impugnación.

3. Alegaciones de la licitadora [REDACTED]

La licitadora indica que *“El plazo de 3 días hábiles para confirmar disponibilidad es idóneo y proporcionado”*.

4. Consideraciones del Tribunal.

El cuarto motivo por el que la recurrente impugna la cláusula 15 del PCAP es que entiende que el *“plazo máximo, con penalización grave si no se cubre el 100 %, resulta imposible conciliar la disponibilidad de evaluadores y comprobación de conflictos de interés en 72 horas para decenas de proyectos; el riesgo de penalización bloquea la participación. La LCSP exige que los plazos sean razonables y proporcionados”*.

Para el análisis de esta tercera causa de impugnación es conveniente reproducir parte del contenido de la cláusula 15 del PCAP:

“La empresa adjudicataria en ambos LOTES dispondrá de un plazo máximo de 3 días hábiles desde el siguiente de la recepción de la solicitud por parte de ACSA para remitir su oferta inicial. En caso de que el adjudicatario no presente oferta en el plazo indicado, se entenderá como una renuncia tácita lo que conllevará una penalización de carácter grave al adjudicatario”.



La recurrente indica que el plazo de 3 días hábiles para ofertar es insuficiente, pero dando una mera opinión, sin aportar ningún documento o estudio que lo pruebe, por ello hemos de estar a la doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales sobre que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato, que ya ha sido desarrollada en el fundamento de derecho sexto, al que nos remitimos.

Asimismo, hay que indicar que, ante esta falta de concreción y fundamentación o motivación de este motivo de recurso, este Tribunal no puede suplir a la recurrente en su deber de motivación, construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador.

Así, en nuestra Resolución 302/2020, de 10 de septiembre, ya nos manifestamos en este sentido, afirmando que *«el artículo 51.1 de la LCSP exige que en el escrito de interposición de recurso se especifiquen los motivos que lo fundamenten, puesto que el Tribunal no puede sustituir a la entidad recurrente en su obligación de presentar un recurso debidamente fundado, construyendo un argumento o fundamentación que compete a aquella. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en supuestos similares al presente, valga por todas la Resolución 304/2019, de 24 de septiembre»*.

Al respecto, el artículo 217.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil dispone que *«corresponde al actor (...) la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda (...)»*.

A mayor abundamiento, una de las licitadoras del presente acuerdo marco, [REDACTED] en sus alegaciones indica al respecto que *“el plazo de 3 días hábiles para confirmar disponibilidad es idóneo y proporcionado en servicios continuos e intensivos en planificación; las penalizaciones se amparan en el art. 192 LCSP, y el art. 211 LCSP contempla la resolución por incumplimientos cualificados, reforzando la eficacia del sistema”*.

Por tanto, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe desestimarse.

DECIMOCUARTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la cláusula 15 del PCAP: Adjudicación de los contratos específicos (pedidos) basados en el Acuerdo Marco. Cambio respecto al acuerdo marco de 2024.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que en la cláusula 15 del PCAP hay una modificación del procedimiento de 2024 de asignación simultánea a ambos adjudicatarios, que no se ha justificado.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, indica que la argumentación de la recurrente *“se refiere de forma reiterada a la comparación con anteriores procedimientos de contratación del servicio objeto del acuerdo marco, más que a señalar la eventual ilegalidad, en la conveniencia de establecer determinados elementos o criterios de su interés, frente los definidos en el presente procedimiento de contratación”*.

Así considera que *“la invocación de procesos de contratación distintos no es argumento pertinente para el enjuiciamiento de la validez de los actos impugnados de otro procedimiento. No existe una “vinculación al*



precedente”, como pretende la recurrente. Cada licitación debe ser examinada aisladamente sin tener en cuenta otros datos y actos que los que figuran en su expediente, sin que quepa comparación con las licitaciones en contratos ajenos. En definitiva, cada licitación y contrato son distintos, procesos separados y estancos entre sí, sin que quepa la comparación entre ellos”.

3. Alegaciones de la licitadora

La licitadora indica que “la comparación con licitaciones precedentes, en particular el expediente nº 1058-2024, no genera confianza legítima en la inmutabilidad de los pliegos: cada licitación es autónoma y puede modularse dentro de la legalidad para salvaguardar competencia, eficiencia y calidad”.

4. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente, como quinto motivo de impugnación de la cláusula 15, sigue refiriéndose al acuerdo marco de 2024 al indicar lo siguiente:

“- En contraste con el procedimiento 2024 (Cl. 21 PCAP 2024) – Asignación simultánea a ambos adjudicatarios.– Criterios objetivos (menor carga de trabajo y proximidad geográfica).

- Falta de motivación de esta importante modificación: no se justifica por qué se abandona un modelo competitivo que funcionó sin incidencias en cuanto a este aspecto.

- Vulneración de la confianza legítima: los operadores han estructurado su capacidad según el paradigma 2024; el nuevo modelo altera radicalmente la distribución sin justificación técnico-económica”.

Respecto a esta referencia de la recurrente al acuerdo marco de 2024, nos remitimos, como en ocasiones anteriores, a lo indicado en el fundamento de derecho sexto donde se ha hecho mención al carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto.

Por tanto, este Tribunal considera que este motivo de recurso debe desestimarse.

DECIMOQUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo al Anexo VI del PCAP: Otros criterios de adjudicación automáticos. Lotes 1, 2, 3 y 4.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que hay un error aritmético ya que “en los baremos de los Lotes 1, 2, 3 y 4 incluidos en el Anexo VI, en los apartados de Experiencia y Formación del perfil profesional del coordinador principal adscrito al servicio se fija un máximo de 10 puntos en cada apartado que no es posible alcanzar mediante la suma de cada subapartado ya que ésta es siempre -muy- inferior a 10”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación manifiesta que “la impugnación de la recurrente carece de fundamento material. Se desconoce a que refiere la recurrente sobre la modificación de la puntuación de cada subapartado para que la suma pueda alcanzar o superar el máximo de 10 puntos. Debe considerarse en su caso un error de la recurrente en su entendimiento del Pliego en este aspecto”.

Asimismo, indica que «el Anexo VI impugnado contiene el modelo de proposición a presentar por los licitadores en relación con el criterio de adjudicación del subapartado A.3. dentro de los apartados 14.1.1. Lote 1 y Lote 2, 14.1.2.



Lote 3 y 14.1.3 Lote 4, todos ellos de idéntico contenido, referidos al “Perfil profesional del Coordinador Principal que la empresa pone a disposición de ACSA para la coordinación de los distintos proyectos de evaluación (Máx. 10 puntos), según Anexo VI.

La puntuación máxima obtenible en este criterio de adjudicación sería de 10 puntos, resultante del sumatorio de los diferentes elementos relacionados que son objeto de valoración, considerando en todo caso que, conforme se señala en la nota al pie (**) sólo puntúa un elemento dentro de cada grupo, de forma que en ese Grupo I alternativamente se alcanzarían 2 ó 1 puntos en función del título universitario aportado (“posgrado o equivalente” “Grado o equivalente”.

En cualquier caso, si debe reseñarse que en el Anexo VI que conforma la plantilla a conformar por el licitador la explicación de la referencia (**) al pie del documento se ha omitido, lo que, en su caso, y pese a que se señala expresamente en los apartados 14.1., 14.1.2 y 14.1.3 referidos, pudiera llevar a cierta confusión. En ese sentido se procederá de inmediato a publicar aclaración pertinente en el perfil del contratante».

3. Alegaciones de la licitadora [REDACTED]

La licitadora indica que “una eventual disonancia en la suma de subapartados hasta el máximo de 10 puntos constituiría, en su caso, un error material aritmético subsanable conforme al art. 109.2 de la Ley 39/2015, sin efectos invalidantes globales ni lesión del principio de igualdad. No procede, por ello, la anulación de los pliegos”.

4. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente indica que “en los baremos de los Lotes 1, 2, 3 y 4 incluidos en el Anexo VI, en los apartados de Experiencia y Formación del perfil profesional del coordinador principal adscrito al servicio se fija un máximo de 10 puntos en cada apartado que no es posible alcanzar mediante la suma de cada subapartado ya que ésta es siempre -muy- inferior a 10 ... se trata por tanto de un error aritmético que exige modificar la puntuación de cada subapartado a fin de que la suma pueda alcanzar o superar el máximo de 10 puntos atribuidos a este apartado”.

Al respecto, compartimos lo indicado por el órgano de contratación de que “debe considerarse en su caso un error de la recurrente en su entendimiento del Pliego en este aspecto”, ya que, de una lectura conjunta de las cláusulas 14.1.1 (lotes 1 y 2), 14.1.2 (lote 3) y 14.1.3 (lote 4), correspondientes a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas o automáticos, se observa que en los apartados de Experiencia y Formación del perfil profesional del coordinador principal adscrito al servicio no “se fija un máximo de 10 puntos en cada apartado” como indica la recurrente, sino que el máximo de los 10 puntos se obtiene sumando la puntuación del apartado de experiencia más el de formación, ya que ambos forman parte de un único criterio de adjudicación, el de “Perfil profesional del Coordinador Principal que la empresa pone a disposición de ACSA para la coordinación de los distintos proyectos de evaluación”; valorado con un máximo de 10 puntos.

Así, en las citadas cláusulas se indica claramente lo siguiente:

“CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN VALORADOS MEDIANTE LA APLICACIÓN DE FÓRMULAS O AUTOMÁTICOS

...

3. Perfil profesional del Coordinador Principal que la empresa pone a disposición de ACSA para la coordinación de los distintos proyectos de evaluación (Máx. 10 puntos), según Anexo VI.

a. 1 punto por año de experiencia en coordinación de proyectos superior al mínimo de 5 años de experiencia hasta un máximo de 3 puntos.



b. 1 punto por año de experiencia en coordinación de proyectos relacionados con la gestión de la calidad superior al mínimo de 3 años hasta un máximo de 3 puntos.

c. Formación académica hasta un máximo de 4 puntos”

Como puede apreciarse de la suma de la experiencia, con un máximo de 6 puntos y la formación, con un máximo de 4 puntos, se obtiene el máximo de 10 puntos.

Las citadas cláusulas se remiten al anexo VI, donde el criterio de adjudicación del perfil profesional del Coordinador Principal se indica así:

EXPERIENCIA DEL PERFIL PROFESIONAL DE COORDINADOR PRINCIPAL ADSCRITO AL SERVICIO.	SI OFERTA	NO OFERTA	OFERTA (2)
<p>Perfil profesional del Coordinador Principal que la empresa pone a disposición de ACSA para la coordinación de los distintos proyectos de evaluación (Máx. 10 puntos).</p> <p>d. 1 punto por año de experiencia en coordinación de proyectos superior al mínimo de 5 años de experiencia hasta un 0máximo de 3 puntos</p> <p>e. 1 punto por año de experiencia en coordinación de proyectos relacionados con la gestión de la calidad superior al mínimo de 3 años hasta un máximo de 3 puntos</p>			<p>d. Experiencia de años en coordinación de proyectos, superior al mínimo de 5 años.</p> <p>e. Experiencia de años en coordinación de proyectos relacionados con la gestión de la calidad superior al mínimo de 3 años.</p>
FORMACIÓN DEL PERFIL PROFESIONAL DE COORDINADOR PRINCIPAL ADSCRITO AL SERVICIO	SI OFERTA	NO OFERTA	
<p>Perfil profesional del Coordinador Principal que la empresa pone a disposición de ACSA para la coordinación de los distintos proyectos de evaluación (Máx. 10 puntos).</p> <p>f. Formación académica hasta un máximo de 4 puntos</p>			

Así, dividen el criterio de adjudicación en 2 apartados, que ponen con letra mayúscula, uno de *EXPERIENCIA* y otro de *FORMACIÓN DEL PERFIL PROFESIONAL DE COORDINADOR PRINCIPAL ADSCRITO AL SERVICIO* y, en ambos, se indica a continuación, en letra minúscula, la denominación del criterio de adjudicación y su puntuación máxima: “*Perfil profesional del Coordinador Principal que la empresa pone a disposición de ACSA para la coordinación de los distintos proyectos de evaluación (Máx. 10 puntos)*”.



Quizás hubiese sido más conveniente haber puesto en letra mayúscula la denominación del criterio de adjudicación y su puntuación máxima de 10 puntos y en letra minúscula, los 3 parámetros valorables en el mismo (dos de experiencia con un máximo de 6 puntos y uno de formación con un máximo de 4 puntos).

En cualquier caso, se trata de una cuestión de formato de un anexo, cuyo objetivo es facilitar a los licitadores un modelo, que no contradice lo indicado en las cláusulas 14.1.1 (lotes 1 y 2), 14.1.2 (lote 3) y 14.1.3 (lote 4), correspondientes a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas o automáticos.

No obstante, según reconoce el órgano de contratación *“en el Anexo VI que conforma la plantilla a conformar por el licitador la explicación de la referencia (**) al pie del documento se ha omitido, lo que, en su caso, y pese a que se señala expresamente en los apartados 14.1., 14.1.2 y 14.1.3 referidos, pudiera llevar a cierta confusión. En ese sentido se procederá de inmediato a publicar aclaración pertinente en el perfil del contratante”*.

Examinando el PCAP, respecto a la referencia *“(**) Sólo puede puntuar un ítem en cada grupo. Además, un mismo título solo puede puntuar en uno de los grupos”*, se observa lo siguiente:

- En lo referente a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas o automáticos, de los lotes 1 y 2, en la Cláusula 14.1.1., sí se incluye la citada referencia (página 21), pero en el anexo VI no se incluye (página 57).
- En lo referente a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas o automáticos, del lote 3, en la Cláusula 14.1.2., no se incluye la citada referencia (página 24), ni tampoco en el anexo VI (página 59).
- En lo referente a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas o automáticos, del lote 4, en la Cláusula 14.1.3., sí se incluye la citada referencia (página 26), y también en el anexo VI (página 61).

Por tanto, este Tribunal considera que el reconocimiento por parte del órgano de contratación de que la citada omisión ha podido llevar a confusión y su intención de publicar una aclaración, debe considerarse como un allanamiento a las pretensiones de la recurrente, por lo que se estima este motivo de recurso, a los efectos de modificar, en su caso, el PCAP aclarando cuando es de aplicación la referencia *“(**) Sólo puede puntuar un ítem en cada grupo. Además, un mismo título solo puede puntuar en uno de los grupos”*.

DECIMOSEXTO. Sobre los medios de prueba.

Por último, es necesario aclarar que este Tribunal no puede entrar a considerar lo que la recurrente refiere en el hecho segundo del recurso y que denomina “contexto del presente recurso”, ni interesar la práctica de los medios de prueba solicitados en relación con el acuerdo marco de 2024, vigente en la actualidad.

Así, la recurrente explica la externalización del servicio desde 2019, centrándose en el expediente tramitado en el año 2024 (Expte.: 1058-2024), que, entre otros, le fue adjudicado, refiriendo irregularidades en la asignación de los equipos evaluadores y solicitando una serie de pruebas documentales.

Este Tribunal, solo puede pronunciarse en la resolución del recurso respecto a la licitación recurrida (Expte.: 1042-2025), dado que no puede entrar a resolver sobre un contrato vigente que no ha sido recurrido, así como, tampoco, puede ordenar la prórroga del acuerdo marco de 2024.

Por tanto, se deniega la documental solicitada como medio de prueba, al referirse al expediente del acuerdo marco de 2024, que no ha sido objeto del presente recurso.



DECIMOSÉPTIMO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las irregularidades cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho décimo, decimoprimer y decimoquinto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el PCAP que, entre otros documentos, rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos de derecho, así como, los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra el anuncio de licitación, el PCAP y el PPTP que rigen el “Acuerdo marco de contratación de servicios externos de evaluación de instituciones para la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía (ACSA)” (Expte: 1042_2025), promovido por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, M.P.,y, en consecuencia, anular el PCAP para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho decimoséptimo de esta resolución.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 120/2025, de 14 de agosto.

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.

