

Recurso 484/2025
Resolución 569/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 19 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] [REDACTED] contra la adjudicación del contrato denominado “Gestión, organización y explotación completa del centro Residencia de Personas Mayores y Unidad de Estancia diurna de Villanueva del Trabuco”, convocado por el Ayuntamiento de Villanueva del Trabuco (Málaga) [EXPTE. VT 474/2023 RESIDENCIA], este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 18 de agosto de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Estado el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de concesión de servicios indicado en el encabezamiento. El 19 de agosto de 2024, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 4.735.960,04 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 24 de julio de 2025 el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato a la entidad [REDACTED]. La citada resolución se publicó en el perfil de contratante el 5 de agosto de 2025, notificándose a los licitadores ese mismo día a través del perfil.

SEGUNDO. El 25 de agosto de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] [REDACTED] contra la adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 25 de agosto de 2025, se dio traslado del escrito de recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su posterior reiteración, ha tenido entrada en esta sede administrativa.



Mediante escritos de 2 de septiembre de 2025, se concedió a los interesados en el procedimiento un plazo de cinco días hábiles, con traslado del escrito de recurso, para formular alegaciones. En el plazo concedido las han presentado las entidades [REDACTED] y [REDACTED]

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

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

TERCERO. Acto recurrible.

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

CUARTO. Plazo de interposición.

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

QUINTO: Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

Con carácter previo, procede señalar determinadas actuaciones de interés para la resolución de la controversia que se desprenden del expediente de contratación remitido:

- El apartado 14.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) establece los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. En concreto, se valora el proyecto de gestión con una ponderación máxima de 60 puntos, según el siguiente tenor:

“Se otorgarán 60 puntos al Proyecto de Gestión donde se señalen las directrices generales y se establezcan las líneas de actuación para la prestación del servicio, así como Programas de Intervención del proyecto asistencial del Centro que, a juicio del Comité de Expertos conformado al efecto, incidan en una mejora del servicio objeto de la contratación, en concreto se valorará:

(...)

-Presentación de protocolos de actuación: 25 puntos máximo. Con carácter de mínimos, habrán de recoger los protocolos de hábitos de higiene y limpieza, de ingreso, negativa de ingesta de alimentación, de atención integral, de baja, de defunción, de relaciones con los familiares: visitas y/o llamadas, de pertenencias, atención psicológica,



de actividad de terapia ocupacional, de emergencia sanitaria ante ingesta de medicación, de salidas autónomas y de salidas programadas desde el centro, ajustando su contenido a la siguiente estructura:

NOMBRE:

DESARROLLO:

OBJETIVO:

DESTINATARIOS:

PROFESIONALES IMPLICADOS:

DESCRIPCIÓN DE LA ACTUACIÓN:

OBSERVACIÓN Y RECOMENDACIONES:

FECHA DE ELABORACIÓN:

FECHA DE REVISIÓN:

FIRMA (...)"

- El apartado 3.8 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) señala que «En virtud de los protocolos de prevención y/o atención a la persona usuaria previstos como obligatorios en el apartado 3 del Anexo IV Orden N 2007:

«a) Acogida y adaptación al centro: recepción, presentación, visita al centro, información y orientación en la llegada.

b) Higiene personal, en cuanto al aseo y técnicas: procedimientos utilizados en la higiene personal en función de su dependencia y patologías asociadas.

c) Caídas: detección de población de riesgo, medidas preventivas e intervención ante una caída.

d) Medicación: procedimientos de obtención, almacenamiento, conservación, preparación, así como el control individual de administración de los medicamentos.

e) Emergencia sanitaria: actuaciones ante una situación de emergencia sanitaria.

f) Comunicación: elaboración de informes requeridos por los órganos administrativos competentes.»

Se considera necesario que el concesionario del servicio disponga de protocolos actualizados de prevención y/o atención a las personas usuarias que cumplan los requisitos mínimos del precitado artículo, así como aquellos otros considerados relevantes para el servicio, tales como:

-Valoración integral de la persona residente, cual se realizará de forma periódica mediante la elaboración previa, y posterior seguimiento, de un plan de atención personalizado interdisciplinar.

-Traslado y acompañamiento a los centros de atención sanitaria, definiendo las acciones a llevar a cabo según el tipo de traslado, la información a la familia, el tipo de informe que recogerá el centro residencial, el sistema de acompañamiento y registro.

-Prevención de riesgos e intervención, detectando la población de riesgo, medidas preventivas y de intervención respecto a posibles movilizaciones, úlceras, incontinencias, caídas u otros riesgos relevantes.

-Gestión de sugerencias y reclamaciones, que incluirá su recepción, seguimiento y resolución.

-Gestión de defunciones, especificando el acompañamiento y atención durante el proceso y las garantías de las personas usuarias.

-Acoso laboral.

-Plan de Igualdad en aquellas empresas que superen los 50 trabajadores.

Estos protocolos podrán ser, igualmente, adaptados y/o ampliados conforme al proyecto propuesto por el adjudicatario en la fase de licitación>>>.



- El informe del Comité de Expertos sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor señala, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

“Criterio nº 4: Presentación de protocolos de actuación (25 puntos máximo).

Se han considerado los siguientes criterios de valoración en relación a protocolos de actuación:

- Se asigna 1 punto máximo por cada protocolo incluido en el proyecto de gestión de los descritos tanto en el PPT así como en el PCAP, siempre que tengan un contenido mínimo actualizado que permita conocer con claridad y detalle los términos del mismo, con un total de 23 protocolos.
- Se puntuará con hasta 2 puntos extras los protocolos que no se hayan exigido como mínimos, y siempre que tengan una descripción mínima que permita conocer su contenido.

- Oferta de [REDACTED]: (21 puntos)

La propuesta presentada por esta entidad en relación al criterio nº 4 incorpora 21 (no se aprecia la existencia del referido a la atención integral, y el Plan de Igualdad está solo anunciado) de los 23 protocolos establecidos en los pliegos correspondientes, los cuales disponen de un contenido que se estima completo, actualizado y garante de una atención de calidad a las personas usuarias.

Por otra parte, no añade ningún protocolo no contemplado en los mínimos exigidos”.

- Consta en la resolución de adjudicación que la oferta de [REDACTED] obtuvo una valoración global de **88,99** puntos, seguida de la de la recurrente con **81,45** puntos.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación de la adjudicación y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de las ofertas con arreglo al criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor nº4, con expresa declaración de que a la oferta de [REDACTED] le corresponde cero puntos en dicho criterio por incumplir el número mínimo de protocolos exigido.

Asimismo, insta la adjudicación del contrato a su favor, y “subsidiariamente, que se solicite a la Mesa de Contratación la emisión de una motivación expresa y suficiente de las puntuaciones otorgadas, conforme a la Ley 39/2015”.

Funda estas pretensiones en los argumentos siguientes:

1. La cláusula 14.1.4 del PCAP define de manera clara e inequívoca 11 protocolos obligatorios (1. Hábitos de higiene y limpieza; 2. Ingreso; 3. Negativa de ingesta de alimentación; 4. Atención integral; 5. Baja y defunción; 6. Relaciones con los familiares (visitas y/o llamadas); 7. Pertenencias; 8. Atención psicológica; 9. Actividad de terapia ocupacional; 10. Emergencia sanitaria ante ingesta de medicación; 11. De salidas autónomas y salidas programadas desde el centro), de los cuales [REDACTED] solo aporta 10. La falta de un solo protocolo supone un incumplimiento insubsanable debiendo conllevar cero puntos en el criterio, en lugar de los 21 puntos recibidos. Ello habría reducido su puntuación total de 88,99 puntos a 67,99, resultando la oferta de [REDACTED] la mejor puntuada.

Aduce que el informe del comité de expertos introduce, sin cobertura en los pliegos, la valoración de 23 protocolos, otorgando 1 punto por cada uno y hasta dos puntos por protocolos adicionales y reconoce que la oferta de [REDACTED] no incluye todos los protocolos obligatorios - entre ellos, el protocolo obligatorio de atención



integral-. Señala, asimismo, que, aunque [REDACTED] haya aportado otros protocolos diferentes, ello no puede sustituir la obligatoriedad de presentación de los mínimos requeridos.

2. La recurrente refuerza lo expuesto invocando (i) el carácter vinculante de los pliegos, (ii) infracción en la valoración de la oferta de [REDACTED] conforme al criterio de adjudicación analizado, (iii) vulneración del principio de igualdad de trato y (iv) falta de motivación suficiente de la mesa que asume la puntuación del comité de expertos sin razonar por qué se puntúa una oferta con arreglo a un criterio incumplido en sus mínimos. Además, señala que el comité de expertos introduce en su informe la referencia a “23 protocolos”, cuando el PCAP únicamente exigía 11, sin que dicha discrepancia haya sido objeto de explicación alguna por parte de la mesa.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Aduce, en síntesis, que, a la vista de lo constatado en el expediente, *difícilmente es posible considerar aplicable al presente supuesto la doctrina jurisprudencial del error puramente formal y susceptible de subsanación, puesto que no existe tales protocolos, a diferencia de los restantes licitadores, ni su corrección podría haberse llevado a cabo sin realizar primero una interpretación jurídica del significado de la oferta y sin que sus términos sustanciales queden absolutamente modificados, máxime, una vez que ya se conocen los términos de las proposiciones del resto de licitadores. Y ello porque no cabe subsanación alguna, pues de facto constituiría la presentación ex novo de oferta, lo que vulneraría los principios de igualdad de trato y de no discriminación y de seguridad jurídica (...)*”

III. Alegaciones de las entidades interesadas

[REDACTED] se opone al recurso esgrimiendo los siguientes argumentos:

Sí definió en su oferta los 11 protocolos mínimos obligatorios exigidos en el criterio de adjudicación. Se remite a las páginas 23 a 30 de su proposición y aporta pantallazo de la parte relativa al protocolo de atención integral. Por tanto, sostiene que el informe técnico adolece, a lo sumo, de un error material al afirmar lo contrario, si bien la valoración efectuada por el mismo es correcta.

Reitera que no existe la supuesta omisión de uno de los protocolos mínimos en que la recurrente sustenta toda su fundamentación y afirma que lo que subyace en la impugnación es una valoración paralela y alternativa a la del órgano técnico de la Administración que no llega a desvirtuar la presunción de certeza y razonabilidad de que goza el informe del comité de expertos.

Concluye, pues, que el recurso carece de fundamento y debe desestimarse.

La otra interesada, [REDACTED], se opone al recurso esgrimiendo, en síntesis, que la recurrente también incumplió el número mínimo de protocolos que se exigía en el criterio de adjudicación, puesto que dicho mínimo asciende a 12 protocolos y no 11 que es el número de protocolos que reconoce el informe del comité de expertos a la oferta de la recurrente.

Esos 12 protocolos serían, según manifiesta la interesada, los siguientes:

- 1.- hábitos de higiene y limpieza,
- 2.- de ingreso,
- 3.- negativa de ingesta de alimentación,
- 4.- de atención integral,
- 5.- de baja,



- 6.- de defunción,
- 7.- de relaciones con los familiares: visitas y/o llamadas,
- 8.- de pertenencias,
- 9.- atención psicológica,
- 10.- de actividad de terapia ocupacional,
- 11.- de emergencia sanitaria ante ingesta de medicación,
- 12.- de salidas autónomas y de salidas programadas desde el centro.

Aduce, pues, que tanto la recurrente como ██████ incumplieron el número mínimo de protocolos en sus respectivas ofertas, mientras que ella sí presentó la totalidad de los requeridos, habiéndole perjudicado la indebida puntuación otorgada a otros licitadores.

Por último, la interesada esgrime que *“en la Resolución nº 499/2025, dictada en el Recurso 463/2025 interpuesto por nuestra entidad, el Tribunal consideró que el PCAP y el PPT no establecían un número mínimo de protocolos, declarando inadmitido nuestro recurso.*

Sin embargo, el propio texto del PCAP (cláusula 14.1.4) sí define con claridad los protocolos mínimos de obligada inclusión, que enumerados considerando que cada uno está separado por una coma, son 12.

La contradicción es evidente: si se admite a trámite el recurso de Fonserrana por esta misma causa, se está implícitamente reconociendo que el planteamiento de nuestra entidad era jurídicamente fundado y que, por tanto, la Resolución 499/2025 no interpretó correctamente lo dispuesto en los pliegos.

No se trata de reiterar una queja formal contra dicha resolución (que, en su caso, es revisable ante la jurisdicción contencioso-administrativa), sino de señalar que la única interpretación coherente con la literalidad de los pliegos es la defendida por esta parte: la falta de alguno de los protocolos mínimos exigidos debe conllevar puntuación cero en el criterio n.º 4, sin posibilidad de paliar ese defecto con la aportación de protocolos adicionales.

Así pues, el recurso de Fonserrana no puede prosperar porque incurre en la misma falta de cumplimiento que esta misma entidad imputaba a ██████ y porque la doctrina del propio Tribunal, aun siendo contradictoria en apariencia, no puede servir para beneficiar a un competidor que incurrió en el mismo incumplimiento que motivó la inadmisión del recurso de esta parte”.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La controversia suscitada gira en torno a si la adjudicataria omitió o no en su oferta -relativa al criterio sujeto a juicio de valor *“presentación de protocolos de actuación”* valorado con un máximo de 25 puntos- alguno de los protocolos que, con carácter de mínimos, se citan en el citado criterio (apartado 14.1 del PCAP).

Debemos señalar que el origen de la cuestión se encuentra en el informe emitido por el comité de expertos donde se señala textualmente respecto a la oferta de ██████ que *“La propuesta presentada por esta entidad en relación al criterio nº 4 incorpora 21 (no se aprecia la existencia del referido a la atención integral, y el Plan de Igualdad está solo anunciado) de los 23 protocolos establecidos en los pliegos correspondientes, los cuales disponen de un contenido que se estima completo, actualizado y garante de una atención de calidad a las personas usuarias.*



Por otra parte, no añade ningún protocolo no contemplado en los mínimos exigidos”. Con esta justificación, se asignan 21 puntos a la proposición de [REDACTED].

Al margen de la cuestión del número mínimo de protocolos que se menciona en el informe del comité de expertos y que también es objeto de discusión en el recurso, lo cierto es que la recurrente centra la litis en que el pliego define 11 protocolos obligatorios, entre ellos el de atención integral, que es omitido por la adjudicataria en su oferta como así señala el informe del comité de expertos y, pese a ello, obtuvo 21 puntos cuando debió recibir cero puntos. En cambio, la adjudicataria sostiene que sí recogió en su proposición el protocolo de atención integral y aporta pantallazo de esa parte de su oferta con su escrito de alegaciones. Aduce, en consecuencia, que la valoración del comité de expertos fue correcta y que el único error está en la referencia a que no presentó el citado protocolo.

Llegados a este punto, la clave para resolver la litis estriba en comprobar si, en efecto, [REDACTED] recogió o no en su oferta el protocolo de atención integral; extremo que ha comprobado este Tribunal tras examinar la proposición de la adjudicataria en los criterios sujetos a juicio de valor. Al respecto, se comprueba que en la página 25 de dicha documentación se recoge expresamente el protocolo de atención integral con una serie de apartados relativos al desarrollo, objetivo, destinatarios, descripción de la actuación, observación y recomendaciones.

Como consecuencia de lo expuesto, la pretensión principal del recurso basada en la asignación indebida de 21 puntos en lugar de cero por la omisión del referido protocolo ha de decaer necesariamente. [REDACTED] sostiene que el comité de expertos incurrió en error material al indicar que no recogió el protocolo de atención integral, pero que la valoración efectuada de 21 puntos sí fue correcta. A juicio del Tribunal, no es posible afirmar categóricamente que esa puntuación fuese correcta, pero no cabe duda de que el comité incurrió en error material cuando afirmó que la adjudicataria no había recogido el protocolo y pese a ello otorgó 21 puntos a su oferta, por lo que, de no haber padecido el error, la puntuación en el criterio nunca habría sido menor.

Por lo demás, no es atendible la pretensión subsidiaria del recurso de “que se solicite a la Mesa de Contratación la emisión de una motivación expresa y suficiente de las puntuaciones otorgadas, conforme a la Ley 39/2015”. El informe del comité de expertos no carece de motivación, ni la mesa venía obligada a motivar lo que ya había justificado el citado comité. Cuestión distinta es que este órgano hubiese incurrido en el error material que hemos advertido anteriormente, pero la consecuencia de ese error sobre la valoración de la oferta adjudicataria no habría de perjudicar a esta, como también hemos analizado. Asimismo, se ha de tener en cuenta que, en la licitación examinada, el órgano competente para la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor era el comité de expertos (artículo 146.2 a) de la LCSP) y no la mesa de contratación a quien solo correspondía asumir la valoración efectuada por aquel órgano.

Finalmente, hemos de señalar que las alegaciones del órgano de contratación frente al recurso vuelven a incurrir en el mismo error del comité. Sorprende que se afirme en vía de recurso que no existe el protocolo de actuación integral en la oferta de la adjudicataria, cuando sí consta en la documentación que ha remitido al Tribunal.

Y en lo que se refiere a la entidad [REDACTED], sostiene en sus alegaciones frente al recurso que el número mínimo de protocolos es 12 y fue incumplido también por la recurrente. Al respecto, debe indicarse que el escrito de alegaciones tiene como finalidad otorgar a los interesados la posibilidad de oponerse a los motivos del recurso, pero sin introducir cuestiones o pretensiones nuevas que rebasen el contenido impugnatorio inicial. Por último, las consideraciones realizadas a propósito de la Resolución 499/2025 de este Tribunal en nada afectan a la presente resolución puesto que la controversia aquí suscitada ha versado sobre la inexistencia de un protocolo en la oferta adjudicataria cuya



existencia ha quedado constatada tras las alegaciones de [REDACTED] y la posterior comprobación realizada por el Tribunal.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] [REDACTED] contra la adjudicación del contrato denominado “Gestión, organización y explotación completa del centro Residencia de Personas Mayores y Unidad de Estancia diurna de Villanueva del Trabuco”, convocado por el Ayuntamiento de Villanueva del Trabuco (Málaga) [EXPTE. VT 474/2023 RESIDENCIA].

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

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

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

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

