



Junta de Andalucía



Recurso 49/2026
Resolución 85/2026
Sección Primera

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

Sevilla, 13 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■, contra la resolución del órgano de contratación, de 30 de diciembre de 2025, por la que se adjudica el “Acuerdo marco de servicios externos de evaluación de instituciones, centros y servicios para la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía, por procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada”, respecto al **lote 1**, promovido por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud M.P., adscrita a la actualmente denominada Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias (Expte. 1054_2025), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 16 de octubre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del acuerdo marco de servicios indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado del acuerdo marco 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 (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 30 de diciembre de 2025 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del lote 1 a la entidad ■ (adjudicataria, en adelante) que fue publicada en el perfil de contratante el 8 de enero de 2026 y remitida a la recurrente ese mismo día.

SEGUNDO. El 28 de enero de 2026, la entidad ■ (recurrente, en adelante) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del acuerdo marco citado en el encabezamiento, respecto al lote 1.



Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal, de 29 de enero de 2026, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración posterior, ha tenido entrada en esta sede.

Habiéndose practicado el trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles, con traslado del escrito de recurso, las ha formulado en plazo la entidad adjudicataria del lote 1.

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.

Ha de reconocerse legitimación a la recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora que ostenta el segundo lugar en el orden de clasificación de las proposiciones respecto al lote 1. Por tanto, una eventual estimación de la pretensión ejercitada la situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra la adjudicación del lote 1 de un acuerdo marco de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de 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.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

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

QUINTO. Previo: sobre determinados extremos de interés para la resolución de la controversia que resultan del expediente de contratación

Antes del examen del fondo del asunto, hemos de señalar los siguientes extremos que resultan del expediente de contratación remitido por el órgano de contratación que obra en este Tribunal:

- 1.** El lote 1 objeto de la presente impugnación se denomina “Servicios externos de evaluación de manuales estándares de ACSA” con un valor estimado de 480.000 euros. Las ofertas presentadas al citado lote han sido las de la recurrente y la adjudicataria.
- 2.** Los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor para los lotes 1 y 2 están ponderados con un máximo de 30 puntos (apartado 14.1.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares -PCAP-), siendo su redacción la siguiente:



“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)

Igualmente, el licitador tendrá que describir cómo gestionará el equipo de evaluadores detallando su metodología en la gestión de la capacitación continua y el mantenimiento de los niveles que irán adquiriendo. Asimismo, 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 presenta un inadecuado modelo de organización de actividades y un sistema de gestión de calidad inapropiado para el objeto del contrato

Nota: La inclusión por parte del licitador de información relativa a los criterios de adjudicación mediante fórmula - reservada para el sobre 3 - en el sobre 2, acarreará la exclusión automática de la oferta del licitador en la fase de valoración de ofertas, al infringir este hecho el principio de secreto de las proposiciones y de igualdad de trato y de no discriminación”.

3. El informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor, de 20 de noviembre de 2025, tiene el siguiente contenido en lo que aquí interesa:

“Una vez revisada la documentación relativa a las propuestas presentadas al procedimiento de licitación indicado, el Comité Técnico de Valoración emite el siguiente informe de valoración en función de los criterios valorables mediante juicios de valor definidos en el pliego.

El siguiente cuadrante recoge los criterios seleccionados y la baremación establecida para la valoración de las ofertas presentadas para los Lotes 1 y 2:



	MENCIONA	EXPLICA	DETALLA
Descripción Sistema de Gestión de Calidad ((KPI's)	2	5	10
Descripción Plan de Coordinación del servicio	2	5	10
Gestión equipo evaluadores	2	5	10

También se ha considerado el grado de madurez de las ofertas presentadas. Los coeficientes que se han aplicado a la puntuación por cada uno de los criterios señalados en la tabla anterior son los siguientes:

1	Propuesta con nivel de detalle y madurez muy alto
0,5	Propuesta con nivel de detalle y madurez alto
0,25	Propuesta con nivel de detalle y madurez medio
0	Propuesta con nivel de detalle y madurez bajo

A continuación, se detalla para el Lote 1 y 2 las valoraciones dadas. Así como las consideraciones particulares que se han tenido en cuenta para dicha valoración.

Lote 1: Servicios externos de evaluación de manuales de estándares de ■■■. Máximo: 30 puntos

Lista de licitadores presentados:

- ■■■
- ■■■

Licitador: ■■■ **18,75 PUNTOS**

Explica con un nivel de madurez alto el Sistema de Gestión de Calidad que emplearán para la realización del servicio, definen Kpi's que ayudarán al seguimiento periódico del mismo. Proponen el uso de la herramienta Qlik Sense para el seguimiento de los Kpi's definidos. Explica con un nivel de madurez alto un plan de coordinación y seguimiento entre ■■■ y ■■■, estableciendo reuniones operativas y/o control. Explica con un nivel de madurez medio la gestión del equipo evaluador, utilizarán un sistema de asignación de evaluaciones mediante una matriz de capacidad y criterios objetivos. Tienen establecido un programa de formación inicial obligatoria junto con un plan de formación anual. Incorporan un sistema para valorar el desempeño y compromiso.

Licitador: ■■■ **27,50 PUNTOS**

Detalla con un nivel de madurez muy alto el Sistema de Gestión de Calidad que emplearán para la realización del servicio. Definen un conjunto de Kpi's claves, adaptado y especializado al servicio solicitado por ■■■, que ayudará al seguimiento periódico del Sistema de Gestión de Calidad. Detalla con un nivel de madurez muy alto el plan de coordinación entre la Sociedad y ■■■, estableciendo como método de seguimiento el envío de reporting continuos y detallados. Enfoque muy colaborativo, metodológico y basado en evidencia. Detalla con un nivel de madurez muy alto la gestión del equipo de evaluadores, el modelo que proponen es altamente metodológico y se adapta perfectamente al servicio que se solicita. Además, proponen un sistema de evaluación del desempeño de los evaluadores, como sistema de gestión de la calidad del trabajo de los mismos. Utilizarán un sistema de asignación de evaluaciones rigurosa que garantiza la idoneidad del evaluador siguiendo unos criterios claves. Establecen un programa de formación continuada muy elaborado, además de planes de refuerzo individualizados. Completa el informe un conjunto de anexos sobre, plan de proyecto, cronograma Gantt, satisfacción del cliente, mapa de riesgos y desempeños del evaluador".



4. Las puntuaciones totales obtenidas en el lote 1 por las ofertas recurrente y adjudicataria, tras su valoración con arreglo a los criterios de evaluación automática, fueron de **88,75** puntos para la recurrente y **88,85** puntos para la adjudicataria.

5. Tras la propuesta de adjudicación realizada por la mesa y acreditación de la documentación previa para contratar, el 30 de diciembre de 2025 el órgano de contratación adjudicó el lote 1 a la oferta mejor valorada.

SEXTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación de la adjudicación y la retroacción del procedimiento al momento de valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor para que se efectúe una nueva valoración de su proposición en el lote 1, atendiendo a la totalidad de aspectos técnicos incluidos en ella.

Funda esta pretensión en error manifiesto en la valoración de la oferta y falta de motivación en la adjudicación; apoyando este motivo en la argumentación que se expone a continuación.

Alega que su proposición incluye numerosas prestaciones que han sido omitidas y no se reflejan en la puntuación asignada, la cual habría sido distinta de haberse ponderado adecuadamente dichos extremos. Adjunta con el recurso un informe técnico emitido por la propia entidad en el que se exponen cada uno de los bloques de la oferta y las omisiones en que, a su juicio, incurrió la comisión técnica.

En tal sentido, sostiene lo siguiente:

1. En el primer bloque a valorar (descripción Sistema de Gestión de Calidad” (KPI´s), el informe de la comisión técnica únicamente señala, respecto a su oferta, la definición *de KPI´s* para el seguimiento de servicio y la propuesta de la herramienta *Qlik Sense* como sistema de seguimiento; mientras que, en el caso de la oferta adjudicataria, se destacan los siguientes puntos:

- Define un conjunto de *KPI's* claves, adaptado y especializado al servicio solicitado.
- Enfoque muy colaborativo, metodológico y basado en evidencia.
- Propone un modelo “altamente metodológico” con anexos como mapa de riesgos, plan de proyecto y cronograma.

Sin embargo, aduce que su proposición incluyó también los siguientes aspectos:

- Un total de 15 *KPI´s* específicos, derivados de 5 procesos del servicio con indicadores, fórmulas de cálculo, valores de referencia y periodicidades claras.
- Bloques adicionales de indicadores: nivel de calidad, atención a la agencia (tiempos de respuesta) y resultados con 28 indicadores adicionales del desempeño de evaluadores
- Un Sistema de Gestión de Riesgos, con *reporting* continuo a ■.

Concluye que su oferta “*incluye un total de 48 KPI específicos, muy por encima de los mencionados en el informe en relación con la oferta de la ■. Asimismo, incorpora una metodología basada en las normas ISO 9001 o ISO 10005, con fichas de procesos, evaluación de riesgos y mapas de riesgos. Todo ello ha sido omitido por el Comité Técnico en la valoración de mi representada*”.



2. En el segundo bloque (descripción del Plan de Coordinación del Servicio), aduce la recurrente que el informe de la comisión técnica solo menciona que su oferta establece reuniones operativas y/o control, si bien en ella se han incluido elementos objetivos totalmente omitidos:

- Uso de la herramienta *Qlik Sense* (herramienta ya implantada en ■) con actualización automática de datos, proporcionando *reporting* continuo real.
- Plan de reuniones muy detallado con:
 - Reuniones internas semanales
 - Reuniones mensuales con ■ + seguimiento de mejoras trimestral.
 - Reuniones semestrales operativas.
- Elaboración de informes previos para ■ antes de cada reunión en el que se incluyan:
 - Indicadores
 - Seguimiento del mapa de riesgos
 - Grado de cumplimiento del plan de calidad.
- Informe anual y memoria de actuación, con información exhaustiva (evaluaciones realizadas, indicadores, satisfacción, riesgos, incidencias, formación, planes de mejora, etc.)

3. En el bloque “Gestión de evaluadores”, la recurrente señala que su oferta es mucho más completa de lo que explicita el informe técnico, incluyendo expresamente los siguientes elementos:

- Planes de refuerzo individualizados.
- Gestión metodológica y calidad del trabajo (modelo PDCA completo con criterios, indicadores, semáforos de alerta y registros, se incluye evaluación del proceso y del equipo).
- Satisfacción del cliente y mapa de riesgos:
 - Doble sistema de satisfacción (unidades evaluadas, la propia ■ como cliente, evaluada por servicios independientes del Grupo *Applus*, evitando conflicto de intereses).
 - Sistema de riesgo muy desarrollado con análisis DAFO/PEST (fichas de riesgos por proceso, notificación y seguimiento).
- Otros aspectos que proporcionan valor añadido a la oferta como son el equilibrio de cargas, meritocracia, mantenimiento de cualificación, cercanía territorial, gestión de rechazos y sustituciones, además de otros aspectos de mejora del servicio que únicamente incluye ■;
- Gestión del equipo evaluador:
 - Conformación de equipos mixtos
 - Sistema de resolución de incidencias

Sostiene, pues, que existe absoluta falta de motivación en la valoración de las ofertas porque se han omitido criterios clave para una evaluación completa de las proposiciones sin explicación alguna sobre tales omisiones y, además, el informe solo refleja la puntuación final obtenida por los licitadores en el lote 1 sin aportar desglose alguno de puntuación por cada uno de los tres bloques, lo que impide conocer qué aspectos concretos han sido valorados y sobre qué fundamentos se sustenta la diferencia de puntuación entre las ofertas. Se ha imposibilitado una comparación real entre las ofertas y cita en apoyo de su argumentación varias sentencias del Tribunal Supremo y resoluciones de tribunales administrativos de recursos contractuales a propósito de la motivación de los actos y, en particular, de la adjudicación.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se alza frente al recurso esgrimiendo, en síntesis, los argumentos siguientes:



1. Discrecionalidad técnica de la mesa de contratación en la valoración de las ofertas: sostiene (i) que existe una presunción de certeza y razonabilidad en el juicio técnico del órgano evaluador, basada en la especialización e imparcialidad de este último, que solo queda desvirtuada si se acredita arbitrariedad, desviación de poder, falta de motivación o error manifiesto en la emisión de ese juicio de valor y que (ii) las consideraciones realizadas por la recurrente constituyen una evaluación técnica paralela y alternativa a la efectuada por la comisión técnica, que se mueve dentro del principio de libre apreciación, pero que no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano especializado de la entidad pública contratante, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas por la doctrina de la discrecionalidad técnica.

Aduce que la recurrente no ha acreditado arbitrariedad, desigualdad o error en la valoración técnica efectuada, limitándose a expresar su desacuerdo con la puntuación obtenida, pretendiendo una ponderación ex post de su oferta. Manifiesta que el número de elementos que dice haber incorporado (como “KPI, metodologías o anexos”) no impone por sí mismo una mayor calificación, pues corresponde al órgano de contratación ponderar su idoneidad, coherencia e integración con el objeto del contrato conforme a los pliegos, en el conjunto de la oferta.

Añade (i) que la valoración realizada por la comisión técnica justifica el proceso lógico que se ha seguido para la adopción de la decisión correspondiente, sin que la motivación esté sujeta a un esquema formal concreto, ni tenga que tener una determinada extensión; y (ii) que se han analizado todos los aspectos de la oferta de la recurrente, aun cuando no se hayan expresado consideraciones sobre todos ellos, habiéndose concretado de forma razonada y suficiente los aspectos significativos positivos o negativos que permiten determinar la puntuación otorgada. Concluye, pues, que el recurso solo muestra una mera disconformidad con el resultado de la valoración.

2. Correcta motivación de la adjudicación: señala el órgano de contratación que lo relevante para considerar que la motivación es insuficiente es entender que ha generado indefensión material e impedido a los interesados interponer un recurso fundado. No obstante, la recurrente evidencia en su escrito que conoce los motivos que determinaron las puntuaciones y que cuestión distinta es que no esté de acuerdo con ellas, pero no cabe apreciar por ello falta de motivación que haya provocado indefensión.

Asimismo, esgrime que la motivación no puede considerarse genérica, pues el informe detalla aspectos concretos del contenido de ambas ofertas sin que pueda entenderse que se utilicen fórmulas convencionales o estereotipadas, pues se subrayan las singularidades y características técnicas de cada oferta, permitiendo identificar con claridad las ventajas competitivas que las distinguen y las razones de la preferencia de una oferta sobre otra en términos cualitativos, más allá de que la recurrente pretenda un mayor desglose numérico por bloques. Añade que el hecho de que *“el informe no desagregue “numéricamente” la nota final por cada aspecto concreto de las ofertas no implica falta de motivación cuando sí existe una motivación cualitativa explícita de la madurez/detalle/calidad y de los elementos diferenciales de cada oferta, de acuerdo con la metodología recogida en pliegos”*

III. Alegaciones de la entidad interesada -adjudicataria del lote 1-

Se opone a los argumentos del recurso, esgrimiendo, en síntesis, los siguientes:

1. Discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas. Sostiene que la recurrente pretende cuestionar una valoración técnica en la que su oferta ha obtenido menor puntuación, sin aportar ninguna prueba alguna de arbitrariedad, error manifiesto, contradicción interna del informe técnico ni trato discriminatorio.



2. Su oferta se alinea con los estándares internacionales de calidad y evaluación -particularmente los *Guidelines and Standards for External Evaluation Organisations (ISQua, 5th Edition)*-, así como con las normas UNE EN ISO/IEC 17065:2012 (requisitos para organismos de evaluación de la conformidad) e ISO 9001:2015 (sistemas de gestión de calidad).

3. La motivación puede ser sucinta, siempre que permita conocer los criterios aplicados y las razones esenciales que sustentan la decisión adoptada, circunstancia que concurre plenamente en el presente caso.

4. La función del órgano evaluador no consiste en realizar un inventario exhaustivo de todos los contenidos de cada proposición, sino en llevar a cabo una apreciación técnica global y ponderada del conjunto de la oferta, atendiendo a su coherencia interna, grado de integración, claridad metodológica y adecuación efectiva al objeto del contrato.

5. La mera inclusión de determinados elementos en una propuesta no comporta automáticamente una mayor puntuación. Resulta plenamente legítimo que el órgano de contratación valore de manera diferenciada la madurez, el desarrollo técnico y la integración global de las ofertas, aspectos que constituyen el núcleo del juicio técnico y que permiten identificar aquellas propuestas que aportan un mayor valor añadido y un mejor encaje con las necesidades del contrato.

Concluye, pues, la interesada (i) que el recurso carece de fundamento, se basa en apreciaciones subjetivas y no demuestra infracción legal, trato desigual ni incumplimiento por parte la oferta adjudicataria y (ii) que la resolución de adjudicación está motivada, se ajusta a los criterios previstos en los pliegos y ha sido adoptada con base en un análisis técnico exhaustivo, conforme a Derecho.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. El núcleo de la controversia pivota sobre la valoración de las ofertas en el lote 1 del acuerdo marco con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor. A juicio de la recurrente hay errores en la valoración de las ofertas al haberse omitido determinados aspectos de su proposición que son clave para una evaluación completa, resultando insuficiente la motivación esgrimida; oponiendo el órgano de contratación y la interesada la discrecionalidad técnica en el proceso de evaluación, el juicio técnico paralelo de la recurrente que no puede imponerse al del órgano técnico evaluador, la suficiencia de motivación y la inexistencia de error ni arbitrariedad en la valoración realizada.

Pues bien, la controversia suscitada se sustenta sobre dos cuestiones que han dado origen a una amplia doctrina jurisprudencial y de los tribunales administrativos de recursos contractuales: la discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor y la motivación del acto de adjudicación.

Así, en la valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor rige el principio de discrecionalidad técnica (v.g. Resoluciones 303/2025, 393/2025 y 421/2025 de este Tribunal, por citar entre las más recientes). Ello supone que se ha de partir de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa de índole técnica, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos encargados de realizarla, no pudiendo prevalecer el juicio técnico paralelo de los recurrentes sobre el de tales órganos. Esta doctrina tiene su origen en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, conforme a la cual los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten, que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del



criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. En tal sentido, como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013, ECLI: ES:TS:2014:5341), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadoros o evaluadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Así pues, salvo que se superen estos límites, debe prevalecer el criterio del órgano evaluador sobre el parecer técnico de las entidades licitadoras que, en tal sentido, solo tendría el valor de una apreciación técnica paralela a la de la comisión evaluadora que no puede imponerse a la de esta dada la imparcialidad y especialización que se le presume.

De otro lado, la adjudicación, como acto finalizador del procedimiento debe estar motivada (artículo 151.1 de la LCSP). Comenzando por el marco europeo, hemos de destacar varias sentencias del Tribunal General de la Unión Europea (TGUE), de las que se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Los comentarios de la motivación pueden ser sucintos pero precisos. La Sentencia del TGUE, de 13 de diciembre de 2013 (*European Dynamics Luxembourg SA y otro/Comisión*, Asunto T-165/12, ECLI: EU:T:2013:646), señala que se puede cumplir con la obligación de motivación por medio de comentarios sucintos sobre la oferta seleccionada y la no seleccionada, pero los mismos deben ser suficientemente precisos para permitir a las partes demandantes conocer los elementos de hecho y de derecho sobre cuya base la entidad adjudicadora desestimó su oferta y seleccionó la de otro licitador.

2. Es suficiente con que el licitador no seleccionado pueda comprender por qué la oferta elegida es superior. La Sentencia del TGUE, de 14 de junio de 2023 (*Instituto Cervantes/Comisión*. Asunto T-376/21, ECLI: EU:T:2023:331) indica que no es exigible al poder adjudicador que comunique al licitador un resumen minucioso de la forma en la que se ha evaluado cada detalle de su oferta, ni un análisis comparativo minucioso de la oferta seleccionada y no seleccionada. La Sentencia se remite a otra anterior de 5 de marzo de 2019 (T-450/17) (ECLI: EU:T:2019:137) del propio TGUE en la que se indica que la puntuación atribuida a una oferta debe ser, en principio, el reflejo de los puntos fuertes y de los puntos débiles señalados por los evaluadores en sus comentarios. Sin embargo, no cabe exigir al poder adjudicador que indique tanto puntos débiles como puntos fuertes. No es necesario presentar comentarios negativos concretos, sino que basta con que el licitador no seleccionado pueda comprender por qué la oferta seleccionada es superior a la suya.

En el marco de la doctrina de nuestros Tribunales de justicia, cabe señalar algunas conclusiones generales sobre la motivación de este acto fundamental del procedimiento que decide la adjudicación:

a. *Sobre el contenido de la motivación*, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2014 (Recurso de Casación 1375/2013, ECLI: ES:TS:2014:3944) viene a señalar que la fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que pueda ser considerada válidamente realizada. Y a este respecto se ha declarado que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias:

(a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico.

(b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico y

(c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

b. *Sobre su finalidad*: la motivación permite hacer efectivo el derecho de defensa de los licitadores frente a la entidad contratante, pero también facilita el control judicial del acto. Como señala la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 19 de diciembre de 2011 (ECLI:ES:AN:2011:5913), la legislación de contratos reconoce a la Administración una facultad discrecional al hacer la selección del adjudicatario, que está orientada al bien público y que no puede confundirse con la arbitrariedad, pues no se trata de una facultad de elección totalmente



libre, sino de una actuación que debe ser realizada inspirada en los principios constitucionales del art. artículo 103.1 de la CE.

Asimismo, como señala la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, (ECLI: ES:TS:2013:517), la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que, por arbitraria, deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. Además, conviene tener presente la doctrina del Tribunal Constitucional (v.g. Sentencia núm. 116/1998) que ha declarado que el deber de motivación no autoriza a exigir un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes interesadas puedan tener con relación a las cuestiones a decidir, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales que fundamentaron la decisión de que se trate, es decir, la "*ratio decidendi*" que determinó aquélla.

En el supuesto examinado, conforme al PCAP, los criterios sujetos a juicio de valor son la memoria técnica (hasta 20 puntos) y la gestión del equipo de evaluadores (hasta 10 puntos), previéndose en cada uno de ellos los aspectos a evaluar y estableciéndose pautas de ponderación, con sus respectivas puntuaciones, en función de que la propuesta sea excelente, buena, mejorable o inadecuada y fijando para cada una de estas calificaciones elementos de valoración como el nivel de detalle y madurez de la propuesta o el grado de ajuste al objeto del contrato del modelo de organización y el sistema de gestión de la calidad. Un examen de los referidos criterios permite concluir en la generalidad de sus términos y en el amplio margen de discrecionalidad otorgado en la valoración y puntuación de las ofertas.

No obstante, parece claro que los pliegos fueron aceptados por los licitadores al presentar sus ofertas y no consta su impugnación, constituyendo *lex contractus* y debiendo estarse a su contenido. Ahora bien, en supuestos como el presente donde los pliegos confieren ese amplio margen de decisión en la valoración de las proposiciones, los órganos técnicos evaluadores deben ser precisos y concretos en sus evaluaciones para reducir ese margen de discrecionalidad. En estos casos, una adecuada, específica y suficiente motivación juega un papel fundamental para garantizar el derecho de defensa y la validez del acto de adjudicación.

En el caso aquí analizado, el órgano evaluador subdivide los dos criterios en tres bloques que responden al contenido de tales criterios en el PCAP y asigna puntuaciones de 2, 5 y 10 puntos en función de que la descripción de tales bloques suponga, respectivamente, mención, explicación o detalle. Asimismo, se prevén coeficientes aplicables a la puntuación en función del grado de madurez de la propuesta. Ahora bien, esta metodología del informe no resulta explicitada con claridad ni precisión a la hora de valorar y puntuar las dos ofertas, ni existe motivación concreta que permita conocer por qué la proposición recurrente obtiene 18,75 puntos y la de la adjudicataria 27,50.

En la motivación esgrimida por el órgano evaluador se indica:

- (i) Respecto a la proposición de la recurrente, que explica con un nivel de madurez alto el sistema de gestión de calidad y el plan de coordinación y seguimiento y con un nivel de madurez medio la gestión del equipo evaluador,
- (ii) Respecto a la proposición de la adjudicataria, que detalla con un nivel de madurez muy alto el sistema de gestión de calidad, el plan de coordinación y seguimiento y la gestión del equipo de evaluadores.

Y, aun cuando el informe técnico intenta justificar en la valoración de cada oferta estos parámetros de mera explicación o detalle, así como los niveles de madurez muy alto, alto o medio, dicha justificación resulta



insuficiente y ello por cuanto la misma se basa en explicaciones genéricas que no permiten conocer las razones concretas de esa diferencia de puntos entre una proposición y otra. De este modo, la comisión técnica indica que ambas ofertas definen Kpi's que ayudarán al seguimiento periódico del Sistema de Gestión de Calidad -lo que no permite extraer grandes diferencias entre una y otra proposición- o fundamenta el muy alto nivel de madurez de la proposición adjudicataria en apreciaciones amplias como enfoque muy colaborativo, modelo altamente metodológico y adaptado plenamente al servicio o programa de formación muy elaborado; calificativos todos ellos que no aportan información concreta sobre los extremos valorados y que no resultan suficientemente ilustradores del proceso racional y lógico seguido para otorgar una y otra puntuación.

Ello conduce a estimar que la motivación esgrimida en el informe técnico y por ende en la adjudicación del lote 1 resulta insuficiente.

Despejada esta primera cuestión, la segunda que debe analizarse es si, como señala la recurrente, se han omitido en la valoración de su oferta los aspectos claves que describe en su escrito de recurso y que le llevan a considerar que la valoración ha sido errónea por omisión de numerosas prestaciones incluidas en su oferta. Tal pretensión no puede estimarse. El hecho de que el informe pueda no haber exteriorizado determinados aspectos de la oferta recurrente no significa que no los haya valorado. Una cosa es que la motivación pueda ser insuficiente y/o genérica y otra que sea errónea por incompleta. La recurrente pretende, sobre la base de un juicio técnico paralelo al del órgano evaluador, ilustrar al Tribunal sobre las bondades de su oferta para llegar a la conclusión de que el informe técnico ha errado por omisión; pero olvida que dicho error ha de ser patente y tiene que ser demostrado lo que no acontece en el caso examinado, sin perjuicio de que la insuficiencia de motivación apreciada por este Tribunal lleve a la estimación parcial del recurso y a la anulación del acto de adjudicación, a fin de que se motive suficientemente la valoración de ambas ofertas sin alteración de las puntuaciones otorgadas.

OCTAVO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en el fundamento de derecho anterior, debe llevarse a cabo anulando la resolución de adjudicación del lote 1 del acuerdo marco, con retroacción de las actuaciones al momento de emisión del informe técnico de valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor, a fin de que se proceda a efectuar una justificación más concreta y precisa de las puntuaciones asignadas con respeto estricto de las mismas, que no podrán alterarse. Asimismo, la retroacción acordada no será obstáculo para que se mantenga la validez de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse cometido la infracción denunciada.

Una vez dictada la resolución de adjudicación con fundamento en el informe técnico que se emita en ejecución de la presente resolución, se podrá apreciar si la misma está lo suficientemente motivada en los términos que demanda la recurrente; quien podrá, en su caso, interponer un nuevo recurso a la luz de los resultados que arroje la motivación en los términos aquí acordados.

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 la resolución del órgano de contratación, de 30 de diciembre de 2025, por la que se adjudica el "Acuerdo



marco de servicios externos de evaluación de instituciones, centros y servicios para la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía, por procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada”, respecto al **lote 1**, promovido por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud M.P., adscrita a la actualmente denominada Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias (Expte. 1054_2025); y, en consecuencia, anular el acto impugnado a fin de que se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho octavo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación respecto al lote 1 del acuerdo marco.

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.

