



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

C/Iturrana 10, Oficina 7
31007 PAMPLONA
Tfnos. 848 42 19 64 – 848 42 15 02
E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

Expediente: 42/2026

ACUERDO 54/2026, de 5 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. frente a la Resolución 422/2026, de 22 de abril, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se adjudica el contrato “*SER 07/2026: Servicio de limpieza del Hospital Reina Sofía de Tudela del Servicio Navarro de Salud*”, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó el 23 de septiembre de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*SER 07/2026: Servicio de limpieza del Hospital Reina Sofía de Tudela del Servicio Navarro de Salud*”

SEGUNDO.- Con fecha 23 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación abrió el “Sobre A” (Documentación administrativa) presentado por los licitadores, admitiendo a las empresas ACCIONA FACILITY SERVICES S.A., ITMA, S.L.U, SERVEO SERVICIOS S.A.U., OFERTA FACILITY SERVICES S.L., ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE S.A., ZAIINTZEN S.A.U., LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO IMPACTO S.L.U., y LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO S.A., y acordó requerir a la empresa ISS FACILITY SERVICES S.A. para que subsanara el documento “Hoja resumen de datos del licitador”.

En fecha 24 de octubre, la Mesa de Contratación acordó la admisión de ISS FACILITY SERVICES S.A. y en el mismo acto procedió a la apertura del “Sobre B” (Proposición relativa a criterios sometidos a juicio de valor).

Una vez comprobado que la documentación aportada era conforme a lo establecido en el pliego, se acordó encomendar al Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales del Área de Salud de Tudela la valoración de las ofertas presentadas conforme a los criterios sujetos a juicios de valor establecidos.

El 18 de marzo de 2026, la Mesa de Contratación aprobó el informe de valoración emitido por el Jefe de la Sección de Servicios Generales y Contratación y la Jefa de Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales del Área de Salud de Tudela. Asimismo, acordó excluir a ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE, S.A. y a LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO IMPACTO, S.LU., por no alcanzar la puntuación mínima exigida por el pliego.

En sesión celebrada el 31 de marzo, la Mesa de Contratación procedió a la apertura del “Sobre C” y, valoradas todas las ofertas anteriores, acordó solicitar a la mercantil ITMA, S.L.U. la justificación de su oferta económica por poder resultar anormalmente baja respecto al precio de licitación.

En sesión celebrada el 10 de abril, la Mesa de Contratación acordó excluir la oferta presentada por ITMA, S.L.U., por no considerar adecuada su justificación. Asimismo, asignó las puntuaciones de los criterios no sometidos a juicios de valor y las puntuaciones finales que constan en el acta levantada al efecto.

Vista la puntuación de las distintas empresas, se requirió a la empresa ISS FACILITY SERVICES S.A., por ser la licitadora que había presentado la oferta con mejor calidad precio, para que aportara la documentación previa a la adjudicación.

El 15 de abril, la Mesa de Contratación acordó proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato.

Mediante Resolución 422/2026, de 22 de abril, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud- Osasunbidea, se adjudicó el contrato a favor de ISS FACILITY SERVICES, S.A.

TERCERO.- Con fecha 3 de mayo, ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la adjudicación del mencionado contrato. Manifiesta, al respecto de su legitimación activa, que, si bien ha quedado clasificada en tercer lugar, ostenta dicha legitimación en la medida que tiene un interés legítimo y directo en la anulación de la totalidad del procedimiento de licitación.

En cuanto a las alegaciones con las que defiende la anulación íntegra del procedimiento, éstas se resumen en las siguientes:

1ª Incorrecta valoración de las ofertas técnicas debido a la aplicación de subcriterios no previstos en los pliegos. Consecuente nulidad de la totalidad de la licitación.

Alega que se ha producido una infracción manifiesta de los principios de *lex contractus*, igualdad y no discriminación entre licitadoras, y de transparencia en la valoración de las ofertas, al haberse utilizado subcriterios de puntuación no contemplados en los pliegos del contrato. Apoya dicha alegación en el contenido de la normativa -artículos 59.2.c) y 64 de la LFCP-, así como en diversa doctrina y jurisprudencia a este respecto.

Indica que el informe de valoración de las ofertas aplicó subcriterios de adjudicación no contenidos en el PCAP y, además, atribuyó a tales extremos una relevancia decisiva en la puntuación final de las proposiciones.

En el caso que nos ocupa, la cláusula 10 (A1) del PCAP contemplaba el criterio de adjudicación referido a la organización y distribución del personal de mano de obra, limitándose a sostener que se valoraría la “*mejor adecuación de la organización y distribución del personal a las características del centro para garantizar la calidad de la limpieza*”. Sin embargo, el informe técnico otorga las puntuaciones conforme a una escala propia no contenida en los pliegos ni conocida por las licitadoras.

A juicio de la reclamante, esta metodología de valoración no puede considerarse una simple herramienta de apoyo, en la medida en que se transforma un criterio cualitativo formulado en términos amplios en una auténtica escala aritmética de detracciones que no constaba en los pliegos ni podía ser razonablemente anticipada por las licitadoras.

El informe técnico también puntuaba con “cero” puntos el apartado completo si apreciaba la falta de concordancia entre los Anexos VI y VII. A este respecto, indica que los pliegos exigían concordancia entre dichos anexos, pero no preveían la exclusión ni que la falta de ésta pudiese implicar, de forma automática, la asignación de cero puntos en ese apartado.

Añade asimismo que el pliego era extremadamente preciso a estos efectos, puesto que la única causa de exclusión automática se relacionaba con el incumplimiento del margen del +/- 5 % de las horas óptimas.

En relación con lo anterior, la recurrente denuncia que el informe técnico no se ha limitado a aplicar los criterios de adjudicación contenidos en los pliegos, sino que ha procedido a introducir un nuevo baremo cuantitativo aplicando subcriterios y penalizaciones de la valoración de las ofertas que las licitadoras no conocían en el momento de confeccionar sus propuestas.

2ª La concreta valoración de la oferta de ACCIONA carece de motivación suficiente.

Alega a este respecto que la disminución de su puntuación se fundamenta en una suma de reproches cuya relevancia no se justifica adecuadamente y que, en varias ocasiones, llegan a producir conclusiones contradictorias o desproporcionadas:

- i. Se penaliza por un “exceso” de recursos en el apartado de sótano/rehabilitación, calificándolo como “ineficiencia leve”.

No obstante, el pliego exigía respetar unas horas óptimas y no prohibía reforzar zonas concretas; todo ello sin que el informe técnico justifique el motivo por el cual la asignación de esos recursos comprometía la calidad global de los servicios.

- ii. Se detraen 1,5 puntos por el horario asignado a la zona de tratamientos de Oncología, bajo la premisa de que se trata de una zona asistencial de riesgo.

Al respecto, la recurrente aduce que el propio pliego distinguía entre el horario general de actividad y la realización de una limpieza parcial a media mañana. Por tanto, considera que la existencia de una supuesta ineficiencia es una interpretación subjetiva del informe técnico sobre el momento idóneo de ejecución.

- iii. Lo mismo ocurre en el caso de Hemodiálisis. La reclamante señala que se penaliza la cobertura excesiva, y, al mismo tiempo, se utiliza el dato para cuestionar la ubicación del personal nocturno. Asimismo, se le restan puntos por la supuesta carga excesiva del personal de noche, lo que, a su juicio, revela una doble penalización por el mismo hecho.
- iv. Además, se le penaliza con 1 punto por no identificar expresamente a las personas encargadas de incidencias de mañana y tarde, aunque el propio informe reconoce que el número de personas dedicadas a estos turnos es correcto.
- v. Por último, alega que el informe penaliza la supuesta ausencia en el cuadrante de determinadas zonas durante el fin de semana, pero obvia el hecho de que parte de estas prestaciones se encontraban cubiertas gracias al personal de guardia o por la limpieza de hospitalización. En todo caso, la recurrente sostiene que se trata de zonas que no aparecían citadas en el

dimensionamiento al que tuvo acceso en los términos pretendidos ahora por el informe técnico.

Además, sostiene que el informe técnico procede a aplicar las penalizaciones directamente sin justificar mínimamente la relevancia de éstas sobre la calidad del servicio. Entiende que esto supone que se apliquen estas detracciones como un nuevo subcriterio no previsto en el pliego, lo que tiene como resultado un trato desigual en la valoración de las distintas ofertas; pues, por ejemplo, la oferta de ISS obtiene la máxima puntuación a pesar de que ofertó una organización nocturna que el propio informe describe en términos muy próximos a los empleados para reprochar la oferta de ACCIONA.

Por otro lado, señala que la oferta de ZAINZEN llega a obtener 18 puntos, pese a que en el informe técnico se reconoce que el plan de limpieza aportado resulta en parte genérico y que los métodos previstos no coinciden con exactitud con los protocolos de los pliegos, existiendo una falta de concreción en las tareas.

En consecuencia, entiende que la decisión de adjudicación del contrato debe anularse por este motivo. Sostiene que la consecuencia necesaria de la infracción de las normas aplicables a la valoración de las ofertas en relación con los criterios evaluables mediante juicios de valor, cuando ya se conocen las propuestas económicas relativas a los criterios evaluables mediante fórmulas, es la anulación del proceso de licitación.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se declare la disconformidad a Derecho de la decisión impugnada y se acuerde anular en su integridad el procedimiento de licitación del contrato.

Por último, solicita que se requiera al órgano de contratación para que se abstenga de tramitar el procedimiento y formalizar el contrato hasta que se resuelva la reclamación interpuesta.

CUARTO.- Con fecha 3 de mayo, se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente, así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 6 de mayo, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 8 de mayo, el órgano de contratación aportó el expediente de contratación, así como un escrito de alegaciones donde se señala:

Que para la puntuación del apartado 10.1.A.1 no se ha aplicado una metodología de “penalizaciones” no previstas en los pliegos. Sostiene que no se han utilizado subcriterios de valoración de las ofertas no contemplados en los pliegos, aplicándose el baremo de forma uniforme a todas las licitadoras. Alude a que la doctrina sobre los criterios de adjudicación no puede interpretarse de modo que elimine toda posibilidad de concreción metodológica por parte del órgano evaluador, pues ello vaciaría de contenido los criterios de juicio de valor y reduciría al absurdo el margen de apreciación discrecional del órgano técnico.

Invoca en este sentido la doctrina del TACRC (Resolución 74/2024) para defender que los elementos utilizados son legítimos al constituir una mera concreción de las especificaciones o una motivación de su ponderación, cumpliendo los parámetros de prohibición de criterios nuevos, objetivación motivada y concreción suficiente.

Que, en relación con la supuesta introducción de una escala aritmética desconocida, el objeto valorado es exactamente el previsto por el criterio A.1, el cual resulta imposible de evaluar sin atender a múltiples factores.

Indica que todos los aspectos penalizados (ausencia de cobertura de zonas en determinados turnos, horarios incompatibles con la actividad asistencial, falta de designación de personal para incidencias y distribución ineficiente de especialistas) se encuadran directamente en el objeto de valoración y eran razonablemente anticipables por cualquier licitadora diligente dado el detalle de las prescripciones técnicas del Anexo III. Sostiene que la graduación de las deficiencias es una herramienta metodológica legítima y que la identificación de los defectos realizada por el Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales del Área de Salud de Tudela busca motivar la puntuación con criterios homogéneos y objetivos, haciendo comprensible y verificable la valoración sobre la coherencia y viabilidad del plan propuesto, sin que se alteren las reglas de la licitación.

Que, respecto a la asignación de cero puntos en el apartado por la falta de concordancia entre los Anexos VI y VII, rebate que suponga una penalización imprevista. Argumenta que el propio pliego establecía taxativamente que debían concordar ambos anexos conforme a las horas ofertadas y la distribución de los trabajos. Por ello, si los documentos exigidos se contradicen, no existe una propuesta técnica unívoca, lo que impide valorar la calidad de la organización del servicio y justifica la asignación de cero puntos en dicho criterio sin que implique la exclusión de la licitadora.

Que, en relación con la supuesta falta de motivación de la oferta de ACCIONA, defiende que la Mesa de Contratación goza de discrecionalidad técnica y presunción de acierto y veracidad, la cual solo puede desvirtuarse si se aporta prueba suficiente de un patente error o arbitrariedad. Manifiesta que en el presente caso no concurre ningún error manifiesto ni la inmotivación alegada, ya que cada uno de los defectos detectados en la propuesta de la recurrente se describe de forma concreta y se vincula con su

incidencia en la organización del servicio, debiendo respetarse las conclusiones del informe emitido por el mencionado servicio del Área de Salud de Tudela.

Que, respecto a la alegada desigualdad de trato en relación con las ofertas de ISS FACILITY SERVICES, S.A. y ZAINZTEN, rechaza que existan deficiencias similares que justifiquen una puntuación idéntica. Precisa que la organización concreta del turno nocturno de ISS FACILITY SERVICES, S.A. es sustancialmente distinta de la propuesta por la recurrente, al distribuir sus efectos de forma eficiente en zonas necesarias (como Radiología) y evitar la utilización redundante de medios o la sobrecarga de tareas observadas en ACCIONA. Añade, con respecto a la oferta de ZAINZTEN, que se aplicaron idénticos criterios y que la falta de concreción de tareas ya le supuso una detracción de dos puntos, sin que se apreciaran en su propuesta errores relevantes en la cobertura de zonas ni omisiones significativas como las de la reclamante, lo que legitima la diferencia de puntuación.

Que, de todo lo expuesto, resulta que el informe de valoración aplicó el criterio A.1 del pliego mediante una metodología técnicamente razonada, suficientemente motivada, proporcionada y homogénea entre las licitadoras, respondiendo las valoraciones a deficiencias verificables, con anclaje directo en el pliego y en el Anexo III, sin vulneración de los principios de transparencia, igualdad o *lex contractus*, por lo que solicita la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

QUINTO.- El 13 de mayo se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas al objeto de que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, habiendo formulado ISS FACILITY SERVICES, S.A. alegaciones el mismo día, en las que señala que la recurrente carece de fundamento en sus pretensiones y, sucintamente, apoya las manifestaciones del órgano de contratación, resaltando aspectos como:

Que la metodología de valoración del criterio A.1 constituye una concreción legítima del pliego y no la introducción de subcriterios nuevos. Sostiene que la detracción se presenta como una herramienta de objetivación y graduación inherente al

juicio de valor que se encuadra en el objeto de la licitación y que eran razonablemente anticipables por cualquier licitadora diligente a la vista del exhaustivo detalle del Anexo III. Añade que la doctrina admite la concreción posterior de los criterios publicados siempre que no se alteren, no se introduzcan elementos que habrían influido en las ofertas y no sean discriminatorios, requisitos que se cumplen sobradamente en este caso. Manifiesta que el informe de valoración identifica defectos concretos para motivar la puntuación con criterios homogéneos y objetivos, y que la explicitación expresa de estos parámetros no habría permitido preparar ofertas diferentes.

Que la asignación de cero puntos por falta de concordancia entre los Anexos VI y VII constituye la consecuencia lógica de una base documental contradictoria, no un nuevo baremo ni una sanción autónoma. Argumenta que, al ser un elemento constitutivo del criterio, la contradicción documental impide contar con una propuesta técnica unívoca, lo que imposibilita materialmente evaluar la calidad organizativa del servicio, sin que ello implique la exclusión de la licitadora.

Que, en relación con las detracciones de puntuación específicas aplicadas a la oferta de ACCIONA, defiende su plena proporcionalidad y motivación técnica frente a los incumplimientos del Anexo III del pliego. Precisa que el exceso de recursos en la zona de rehabilitación constituye una ineficiencia organizativa evaluable al desviar efectivos a estancias de bajo riesgo en detrimento de otras de mayor necesidad, y que la planificación de la limpieza general de Oncología en pleno horario de actividad asistencial vulnera flagrantemente el pliego y compromete la seguridad de los pacientes.

Rechaza la existencia de una doble penalización en Hemodiálisis y el turno de noche, ya que se valoran dos deficiencias autónomas: por un lado, el exceso desproporcionado de dotación en dicha unidad; y, por otro lado, la deficiente organización de la cobertura nocturna global, al detectarse una grave sobrecarga funcional del personal del edificio principal (que asumía de forma simultánea múltiples zonas críticas e incidencias) frente al aislamiento del operario destinado a Hemodiálisis. En este sentido, aduce que la detracción por no identificar expresamente al personal de incidencias responde a un requisito operativo esencial y no a un mero formalismo.

Que la ausencia de cobertura en determinadas dependencias es real y objetivamente verificable, puesto que la recurrente omitió en fines de semana y festivos toda referencia a zonas críticas de actividad continua o programada obligatoria, tales como Psiquiatría, Laboratorio, la UVI móvil y la Hospitalización a Domicilio. Sostiene que el informe de valoración debe basarse estrictamente en la propuesta presentada sin que el evaluador pueda suplir las carencias de la licitadora presumiendo coberturas no recogidas de forma expresa.

Que rechaza la alegada desigualdad de trato respecto a ISS FACILITY SERVICES, S.A. y ZAINZEN, S.A.U. Aclara que la organización de la adjudicataria es sustancialmente distinta y equilibrada al distribuir sus efectivos de forma eficiente en zonas necesarias y evitar la utilización redundante de medios. Respecto a ZAINZEN, S.A.U., indica que se aplicaron de forma homogénea los mismos parámetros evaluativos ante perfiles de deficiencias diferentes; la única deficiencia de dicha competidora fue la falta de concreción en la planificación de tareas —lo que le supuso una detracción de dos puntos—, no detectándose en su oferta la acumulación de errores organizativos, horarios incompatibles ni omisiones de zonas que presenta la reclamante.

Que, en cuanto a la proporcionalidad de la valoración y la pretensión de retroacción, opone que las detracciones aplicadas —que oscilan entre los 0,5 y los 2 puntos— evidencian la ausencia de un automatismo sancionador, respondiendo la graduación entre ineficiencias leves, medias y graves a un impacto organizativo objetivo. Concluye afirmando que la solicitud de nulidad carece de fundamento al no haberse acreditado trato desigual, error manifiesto ni falta de motivación, y que una retroacción del procedimiento causaría un perjuicio grave e injustificado tanto a la adjudicataria legítima como al interés público ligado a la continuidad del servicio de limpieza hospitalaria.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se tengan por formalizadas sus alegaciones y, tras los trámites legales oportunos, se mantenga y formalice la adjudicación del contrato a su favor.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El SNS-O es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Salud, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo susceptibles de impugnación los actos de adjudicación, conforme al artículo 122.2 de dicha ley foral.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

A este respecto, dispone el artículo 122.1 de la LFCP que *“La reclamación especial en materia de contratación pública se podrá interponer ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra por las empresas, profesionales y personas interesadas en la licitación y adjudicación de un contrato público, así como las organizaciones sindicales”*, añadiendo el artículo 123.1 de dicha ley foral que *“La reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”*.

Este Tribunal se ha pronunciado respecto a la legitimación para interponer la reclamación especial, señalando, en el Acuerdo 11/2025, de 4 de febrero, la conveniencia de *“traer a colación la doctrina que, en relación con el concepto de “interés directo o legítimo” como base para el reconocimiento de legitimación mantiene el Tribunal Supremo, resultando significativa a estos efectos, entre otras, su sentencia de 20 de mayo de 2008 (RJ/2008/3491) donde señala que “Para resolver la*

cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956 (RCL 1956, 1890), viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. (RCL 1978, 2836) y art. 19.1.a) Ley 29/98 (RCL 1998, 1741)] que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (S.29-6-2004 [RJ 2004, 5449]).

Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000 (RJ 2000, 6726), el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre [RTC 1989, 257]), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990 [RJ 1990, 1454]), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991 [RJ 1991, 1241], de 17 de marzo [RJ 1995, 2387] y 30 de junio de 1995 [RJ 1995, 5111] y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991 [RTC 1991, 97], 195/1992 [RTC 1992, 195], 143/1994 [RTC 1994, 143] y ATC 327/1997 [RTC 1997, 327 AUTO]).”

En el caso examinado, si bien la reclamación frente al acto de adjudicación se ha interpuesto por el licitador clasificado en tercera posición, no dirige su impugnación a

atacar la decisión adoptada respecto del adjudicatario, para lo que carecería de legitimación, por cuanto su estimación no le reportaría un beneficio cierto, redundando en favor del segundo clasificado, sino que su pretensión es de anulación de todo el procedimiento, de manera que su estimación le permitiría concurrir a una nueva licitación y resultar adjudicataria, conllevando un efecto positivo con incidencia real en su esfera jurídica que le confiere la legitimación necesaria para interponer la reclamación.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas en la reclamación, este Tribunal debe pronunciarse sobre las alegaciones formuladas por la reclamante en relación con la suspensión del procedimiento de licitación y de la formalización del contrato.

Al respecto, cabe señalar que la LFCP, modificada por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, prevé la suspensión automática del acto recurrido por la mera interposición de la reclamación. Así, el artículo 124.4 dispone que *“La impugnación de actos de trámite o de la adjudicación de un contrato, acuerdo marco o la impugnación de un encargo a un ente instrumental conlleva la suspensión automática del acto impugnado hasta el momento en que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra adopte un Acuerdo sobre la reclamación presentada”*.

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado 1º que *“Los interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del*

procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando, en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral”.

Por último, el apartado 3º del mismo precepto prevé que *“El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra recabará de la entidad afectada el expediente administrativo o la documentación del contrato. El órgano de contratación dispondrá de dos días hábiles para presentarlo y para efectuar las alegaciones que considere oportunas. Transcurrido dicho plazo, se haya aportado o no la documentación requerida, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra resolverá motivadamente, en el plazo de cinco días hábiles. Finalizado dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud, salvo que se haya solicitado la suspensión de un acto o del procedimiento de licitación, en cuyo caso la falta de notificación en plazo tendrá carácter estimatorio de la solicitud de suspensión.*

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la suspensión automática de los actos de trámite, del acto de adjudicación, de un acuerdo marco o del encargo a un ente instrumental cuando se presente una reclamación especial en materia de contratación pública contra dichos actos”.

Por lo tanto, con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento expreso respecto a la petición realizada por la reclamante en el sentido de que se requiera al órgano de contratación para que se abstenga de tramitar el procedimiento y de formalizar el contrato hasta que se resuelva la reclamación interpuesta, puesto que el efecto suspensivo se produce con la mera interposición de la reclamación en los términos anteriormente expuestos.

SEXTO.- Sentado lo anterior, hemos de señalar que constituye el objeto de la presente reclamación especial la impugnación de la adjudicación del contrato del servicio de limpieza del Hospital Reina Sofía de Tudela, licitado por el Servicio

Navarro de Salud-Osasunbidea, con base en el cuestionamiento de la valoración de uno de los criterios sujetos a juicio de valor.

Centrada la controversia en la valoración de un criterio de adjudicación cualitativo, debemos comenzar por recordar la doctrina de este Tribunal, contenida, entre otros, en el Acuerdo 27/2026, de 18 de marzo, respecto a la consideración de lo dispuesto en el pliego regulador como su “lex contractus”, siendo por tanto vinculante para las partes, de tal forma que la valoración de las ofertas deberá realizarse atendiendo a la definición de los criterios de adjudicación contenida en el mismo, tal y como resulta del artículo 53.1 de la LFCP, conforme al cual *“Las proposiciones, que comprenden tanto la oferta técnica, si la hubiera, como la oferta económica, deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna”*.

En consecuencia, el análisis material de la reclamación ha de partir del contenido del pliego en lo relativo al criterio de adjudicación en cuestión, que, al no haber sido impugnado en tiempo y forma por las licitadoras, resulta vinculante tanto a éstas como al órgano de contratación.

Asimismo, y en relación con la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, este Tribunal viene reiterando que forma parte del ámbito de la discrecionalidad técnica, por lo que su resultado goza de una presunción de acierto y veracidad derivada de la independencia y cualificación técnica de quien la emite, si bien su ejercicio está sujeto a determinados límites, entre ellos, la debida motivación, al objeto de poder controlar la legalidad del mismo.

Procede traer a colación, en tal sentido, el Acuerdo 8/2026, de 26 de enero, en el que señalamos que *“la Administración goza de discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas técnicas o cualitativas, sujetas a juicios de valor, de forma tal que “goza de un margen para la aplicación de tales criterios, no siendo revisable por este Tribunal lo referido a los juicios técnicos, pero sí ciertos límites generales de la actividad discrecional, como son la competencia del órgano, el respeto al*

procedimiento establecido y a los hechos determinantes de la decisión, o la adecuación al fin perseguido y a los principios generales del derecho, especialmente, los de igualdad de trato y no discriminación y la interdicción de la arbitrariedad. Asimismo, como bien recuerda entre otras la Resolución 147/2019, de 13 de septiembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el ejercicio de esta potestad discrecional debe respetar su fondo reglado, tal y como éste se deduzca de la descripción del criterio de adjudicación y de las prescripciones técnicas”, añadiendo que “los informes técnicos de valoración están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y 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. Por ello, la función de este Tribunal en relación con la impugnación de las valoraciones otorgadas a las distintas propuestas no es suplantarse el acierto técnico en dicha valoración, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con el pliego y suficientemente motivada; quedando fuera de este limitado control posible aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador y no estén sustentadas con un posible error manifiesto. Pues, como expone la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 24 de febrero, de 2016, al tratarse de un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, sólo puede ser formulado por un órgano especializado, de tal modo que la revisión de la valoración realizada por el órgano previsto para resolver el concurso sólo puede hacerse cuando los errores o defectos en la valoración, primero, sean ostensibles y manifiestos, y, segundo, no exijan conocimientos técnicos (Cf. STS 29 junio 2005). Pudiendo añadir nosotros que dichos errores "ostensibles, manifiestos y cuya valoración no exija conocimientos técnicos" han de ser, además, relevantes”.

Así pues, teniendo en cuenta que la peculiaridad de los criterios dependientes de un juicio de valor radica precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza su valoración, ha de analizarse la legalidad de la misma con el

limitado alcance de comprobar si se corresponde con lo previsto en el condicionado del contrato y se encuentra suficientemente motivada o, por el contrario, incurre en arbitrariedad, error patente y manifiesto, o en falta o insuficiente motivación, en los términos señalados por la doctrina.

SÉPTIMO.- Expuesto el parámetro de enjuiciamiento, impugna la reclamante la valoración de uno de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, por entender que en la evaluación se han fijado a posteriori subcriterios y coeficientes de ponderación no previstos en el pliego y, por tanto, desconocidos por las licitadoras a la hora de realizar sus ofertas, a lo que se opone el órgano de contratación y la empresa adjudicataria aduciendo que los aspectos tenidos en consideración se encuadran en el criterio de valoración y eran razonablemente anticipables por cualquier licitador diligente.

Dado el objeto de la controversia, debemos comenzar por recordar que, como este Tribunal señaló en el Acuerdo 78/2022, de 22 de julio, *“los principios rectores en materia de la contratación pública exigen que tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos queden fijados con el necesario nivel de concreción en los pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación.”*

En el mismo sentido, cabe citar nuestro Acuerdo 38/2023, de 29 de mayo, en el que indicamos que *“Respecto a la introducción a posteriori de subcriterios de adjudicación no previstos en el pliego, este Tribunal se ha pronunciado en el Acuerdo 19/2014, de 7 de abril, señalando que: “En el tema que nos ocupa, esta jurisprudencia tiene declarados de forma reiterada (por todas la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –STJUE de 24 de enero de 2008) los siguientes principios:*

a) Las directivas imponen a las entidades adjudicadoras velar por que no se cometa discriminación alguna entre los diferentes prestadores de servicios. El principio

de igualdad de trato, consagrado de este modo, comporta también una obligación de transparencia.

b) Cuando el contrato deba adjudicarse a la oferta económicamente más ventajosa, las entidades adjudicadoras mencionarán, en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, los criterios de adjudicación que vayan a aplicar, si fuera posible en orden decreciente de importancia atribuida. Esta disposición, interpretada a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos y de la obligación de transparencia que se desprende de éste, exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos. Por consiguiente, una entidad adjudicadora no puede aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

El Tribunal dice en la misma Sentencia que estas afirmaciones no contradicen la interpretación realizada por el mismo Tribunal en su Sentencia de 24 de noviembre de 2005, en un asunto en el que tanto los criterios de adjudicación y sus coeficientes de ponderación como los subcriterios relativos a dichos criterios habían sido previamente fijados y publicados en el pliego de condiciones y, no obstante, la entidad adjudicadora en cuestión fijó a posteriori, poco antes de la apertura de las plicas, los coeficientes de ponderación de los subcriterios.

En este caso, el Tribunal declaró que no se opone a tal forma de proceder si cumple tres condiciones muy precisas, a saber, que:

- no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de la licitación;*
- no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación; y*
- no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores*

En consecuencia, concluye la STJUE de 24 de enero de 2008, la Directiva, interpretada a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos y de la obligación de transparencia que se deriva de dicho principio, se opone a que, en

un procedimiento de licitación, la entidad adjudicadora fije a posteriori coeficientes de ponderación y subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación.”

Resulta también de interés el Acuerdo 90/2023, de 30 de noviembre, de este Tribunal, en el que se cita la Resolución 22/2018, de 12 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, conforme a la cual *“Indudablemente, el órgano de contratación cuando efectúe la correspondiente valoración habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y en ese momento habrá de revisarse si se han cumplido los requisitos exigidos por la jurisprudencia antes señalada: que no modifiquen criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones; que no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y que no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.*

Por tanto, el hecho en sí de que no se haya establecido una ponderación mediante la asignación de concretos puntos a cada uno de los aspectos que podrán ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la oferta no se considera por sí sola motivo suficiente para anular el pliego en este punto.

No obstante lo anterior, el hecho de que se admitan como legales criterios y subcriterios susceptibles de diversas interpretaciones no supone reconocer en el órgano de contratación una plena discrecionalidad en la valoración. Muy al contrario, de la aplicación correcta o incorrecta de estos criterios podrá derivarse la posibilidad de que el Tribunal, en el caso de que la adjudicación llegara ser impugnada, declare que se ajusta o no a la Ley y al contenido de los pliegos”.

De todo ello extraemos como conclusión que la valoración de los criterios de adjudicación en los que no se hubiera de atener a la aplicación de fórmulas, la discrecionalidad del órgano de contratación para valorar se encuentra limitada entre otras por la necesidad de sujetarse para ello al contenido y naturaleza del propio criterio de adjudicación. Significa ello que no es posible para proceder a la valoración tomar en consideración elementos de juicio que no puedan ser subsumidos bajo la formulación genérica criterio.”

A la vista de la doctrina expuesta, procede acudir a la definición del criterio de adjudicación objeto de discusión contenida en el pliego regulador, siendo así que, la cláusula 10, relativa a los “*CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN*”, en su apartado 10.1.A), concerniente a los “*Criterios sometidos a juicio de valor*”, establece que “*Del Plan de Limpieza basado en las Prescripciones Técnicas, que acredite el cumplimiento del contrato y que será el referente para la organización del trabajo se valorarán los siguientes aspectos:*

- *A.1. Organización y distribución del personal de mano de obra directa, presencial en el centro, con los horarios y coberturas propuestos en cada zona, ofertando obligatoriamente el número de “horas óptimas” con un margen del +/- 5%. Deben concordar el ANEXO V. I y el ANEXO V.II, conforme las horas ofertadas y la distribución de los trabajos del personal. Se valorará la mejor adecuación de la organización y distribución del personal a las características del centro para garantizar la calidad de la limpieza (hasta 20 puntos)”.*

La valoración de los criterios sujetos a juicio de valor y, en particular, del que es objeto de cuestionamiento, fue encomendada al Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales del Área de salud de Tudela, que emitió informe de fecha 2 de marzo de 2026, posteriormente asumido por la Mesa de Contratación en sesión de 18 de marzo de 2026, en el que, previamente a la evaluación, se detalla el modo en que se va a efectuar, en los siguientes términos:

“A.1. Organización y distribución del personal de mano de obra directa, presencial en el centro. 20 puntos de valoración máxima.

Según el pliego, se valorará la mejor adecuación de la organización y distribución del personal a las características del centro para garantizar la calidad de la limpieza.

Para llegar a la puntuación asignada a cada empresa en este apartado, se valora la organización y distribución del personal de mano de obra directa, presencial en el centro, tanto en lo que se refiere a la organización general como en lo que se refiere a las incidencias. Se ha restado puntuación a cada una de las empresas por las cuestiones que se detalla a continuación:

- *Concordancia entre Anexo V.I. y el Anexo V.II. conforme a las horas ofertadas y la distribución de los trabajos del personal. A estos efectos se ha preparado un cuadro Excel que se adjunta a este informe, en el que se señalan en amarillo los casos en que no ha habido concordancia entre los anexos.*

En caso de falta de concordancia entre los dos anexos, el apartado A.1. se ha califica con cero puntos. Aunque es una cuestión exigida por el pliego, en ningún momento se recoge que la falta de concordancia dé lugar a la exclusión, pero si no hay concordancia no puede procederse a valorarse esta parte de los criterios, por lo que en estos casos debe otorgarse una puntuación de 0 puntos.

- *Constancia de todas las zonas en el cuadro y asignación de efectivos que se consideran adecuados para cada zona. La ausencia de una determinada estancia o grupo de estancias dentro de una zona concreta se considera una falta de cobertura de carácter leve (restamos 1 punto); la ausencia de una zona o edificio en una de las partes del calendario (lunes a viernes, sábado o domingo) que se esté utilizando por personal sanitario en esos días y la asignación de efectivos por debajo de la necesaria, una falta de cobertura de carácter medio (restamos 2 puntos) y la falta de referencia en todo el calendario a una zona se considera una falta de cobertura de carácter grave y se restan 4 puntos. En las ineficiencias leves por exceso (asignación de más personal del necesario) se restan 0,5 puntos.*

La falta de referencia a limpieza de altas u otros tipos de limpiezas concretos no se ha penalizado siempre que se vea que con el personal asignado a las zonas se pueden realizar estas limpiezas con normalidad.

- *Planificación de las tareas asignadas a cada puesto y concreción de las mismas. Si bien la concreción de zonas del cuadro del Anexo V.II. queda a criterio del licitador y no se ha bajado nada por referirse a zonas más genéricas, en el plan de limpieza debe concretarse qué tareas se realizan por cada operario o tipo de operario (organización de la mano de obra directa). Por falta de concreción en las tareas, se pueden restar hasta 2 puntos, si bien dependiendo del carácter y grado de la inconcreción se puede bajar menos. Por asignarse un horario incorrecto que conlleve una ineficiencia de calado para el servicio se han restado 1,5 puntos.*

- *Mejor asignación de zonas y tareas a cada empleado teniendo en cuenta la cercanía, accesibilidad de cada una de ellas, trayectos en el hospital y, en definitiva,*

lógica en la asignación de tareas a cada persona (por falta de eficiencia considerable en este extremo se han restado 0,5 puntos).

- Distribución semanal de los especialistas (por falta de especialistas que conlleve acumulación de basuras o de tareas se ha restado 1 punto).

- Organización y distribución del personal para hacer frente a incidencias que puedan surgir durante los turnos de mañana y tarde. Se resta 1 punto en caso de que no se señale cuál va a ser el personal que hará frente a las incidencias. Se resta 1 punto adicional en caso de que se considere que el personal para las incidencias es insuficiente o en caso de una mala distribución del personal dedicado a las incidencias.

- Organización y distribución del personal para hacer frente a las incidencias que puedan surgir en el turno de noche. Se resta 0,5 puntos en el caso de que se considere que el personal dedicado a las incidencias es insuficiente o en caso de una mala distribución del personal dedicado a las incidencias”.

A juicio de la recurrente, esta manera de valorar supone la introducción de subcriterios no previstos en el pliego y desconocidos para los licitadores en el momento de presentar sus ofertas, apreciación que no comparte este Tribunal, estimando que los elementos tomados en consideración para la evaluación del Plan de Limpieza resultan encuadrables en el criterio de adjudicación, no incorporando aspectos no contemplados en el pliego que los licitadores no pudieron tener en cuenta en su elaboración.

En efecto, el criterio de adjudicación viene referido a la mejor adecuación de la organización y distribución del personal a las características del centro para garantizar la calidad de la limpieza, con los horarios y coberturas propuestos en cada zona, y obligada concordancia de las horas ofertadas y distribución de los trabajos del ANEXO V.I y ANEXO V.II. Pues bien, los elementos a los que alude el informe técnico, como son la falta de concordancia de las horas ofertadas y la distribución de los trabajos del personal, la ausencia de cobertura de zonas en determinados turnos, los horarios incompatibles con la actividad asistencial, la falta de designación de personal para incidencias, y la distribución ineficiente de especialistas, no incorporan parámetros ajenos al criterio de valoración, sino concreciones del mismo que deben ponerse en relación con los requerimientos técnicos del pliego.

En este sentido, las prescripciones técnicas contenidas en el Anexo III establecían determinaciones específicas en relación con tales cuestiones, como los turnos mínimos de personal (punto 5), la obligación de cobertura continua de todas las zonas (punto 5.1), la necesaria adaptación de los horarios de limpieza a la finalización de la actividad asistencial (punto 4), la obligación de contemplar personal para imprevistos (punto 4), y la clasificación de zonas por nivel de riesgo con sus correspondientes exigencias diferenciales (punto 4).

Por tal motivo, los elementos que concreta el informe técnico eran conocidos por los licitadores en el momento de formular sus ofertas, al venir referidos a parámetros organizativos de obligado cumplimiento establecidos en el pliego técnico, de cuyas deficiencias cabía prever una disminución en la puntuación de las ofertas, de manera que no han supuesto la introducción de aspectos novedosos o sorpresivos con incidencia en la preparación de las propuestas técnicas, procediendo, por consiguiente, la desestimación del motivo de impugnación.

OCTAVO.- En relación con la valoración de su oferta en el criterio de adjudicación anteriormente mencionado, alega la reclamante su falta de motivación, no estando debidamente justificada la disminución de puntuación realizada, y adoleciendo de conclusiones contradictorias o desproporcionadas.

El análisis debe partir de la consideración de las exigencias de motivación establecidas en la LFCP. A este respecto, su artículo 100.3 dispone que *“La adjudicación deberá ser motivada y contendrá al menos las razones por las que se ha rechazado una candidatura u oferta, las características y ventajas de la oferta seleccionada, señalando el plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación y los medios de impugnación que procedan y se comunicará a todos los interesados en la licitación”*.

En relación con ello, en el Acuerdo 8/2026, de 26 de enero, anteriormente mencionado, señalamos que *“este Tribunal se ha pronunciado reiteradamente sobre la especial relevancia de la motivación, habiendo señalado, entre otros, en su Acuerdo*

72/2025, de 11 de septiembre, “que la exigencia de motivación constituye un requisito fundamental a fin de controlar el ejercicio de la discrecionalidad por parte del órgano de contratación, tal y como señala la Sentencia n° 213/2022, de 6 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, poniendo de manifiesto también la importancia de la motivación como garantía para la adecuada defensa de los derechos de los interesados, al señalar que “la motivación de los actos administrativos, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Supremo, tiene un carácter finalístico, de manera que “La exigencia de la motivación de los actos administrativos responde, según reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2001, a la finalidad de que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o su insuficiencia notoria, en la medida que impiden impugnar ese acto con seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuanto dejan al interesado en situación de indefensión”. (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2012, rec. 3406/2010).

En el ámbito específico de la contratación administrativa, el TACP, en Resolución n° 203/2013, de 23 de diciembre, ha expresado que “La finalidad esencial de la motivación es que el interesado conozca las razones de la adjudicación o rechazo de su oferta que le permitan formular recurso debidamente fundado y facilitar un eventual control del acto. Ciertamente en los supuestos en que para determinar la oferta económicamente más ventajosa se tienen en cuenta criterios susceptibles de juicio de valor, resulta difícil trasladar todos los fundamentos de otorgar cada una de las puntuaciones. Sin embargo es un requisito legal que aunque sea de forma resumida conste el motivo a fin de poder comparar las distintas ofertas. Además siempre cabe la motivación in aliunde, por remisión a informes.”

De igual modo, conforme al Acuerdo 56/2024, de 14 de octubre, “la motivación no precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea

racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucinta siempre que sea suficiente”, disponiendo en nuestro Acuerdo 47/2024, de 7 de agosto, que “tal como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2005 lo que se persigue con la expresión motivada de las razones que han conducido a efectuar la adjudicación en un concurso es evitar la arbitrariedad, fomentar los principios de libre concurrencia e igualdad de oportunidades y otorgar razonabilidad a una decisión que siempre debe ir encaminada a la mejor satisfacción del interés público. Esa es la doctrina que viene manteniéndose reiteradamente por la misma Sala en sus Sentencias de 20 y 21 de julio de 2000, 19 y 24 de junio, 12 de julio de 2004 (por vía de ejemplo) en la que se recuerda que la discrecionalidad de que pueda gozar la Administración al efectuar la adjudicación, incluso ateniéndose a criterios objetivamente predeterminados, no es absoluta, constituyendo precisamente la motivación en su actuación un elemento indispensable para que los Tribunales puedan efectuar su misión revisora y dotar de contenido real al principio de tutela judicial efectiva. Siendo igualmente finalidad de la motivación trasladar al conocimiento del interesado los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión administrativa para darle la oportunidad de aceptarlos o combatirlos en los recursos pertinentes.”

Además, en relación al contenido mínimo que debe satisfacer la motivación en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, este Tribunal, en su Acuerdo 81/2023, de 31 de octubre, señaló que “debe dar razón del proceso lógico que ha llevado a la adopción de la decisión de tal modo que pueda ser revisada mediante la interposición de un recurso debidamente fundado y facilitar el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012, ésta en síntesis debe expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás”.

Llegados a este punto se hace preciso acudir al informe técnico de valoración de las ofertas, que fue posteriormente asumido por la Mesa de Contratación, para determinar si, en la evaluación de la propuesta técnica de la reclamante en el criterio de adjudicación cuestionado, cumple con las debidas exigencias de motivación, siendo su contenido en lo que aquí interesa el siguiente:

“1. Valoración del apartado 10.1.A.1. Organización y distribución del personal de mano de obra directa, presencial en el centro. Hasta 20 puntos.

Hay concordancia entre Anexos V.I y V.II.

En el cuadro consta la asignación de efectivos que se consideran adecuados para cada zona. Hay varias cuestiones que bajan la nota en este apartado:

Un error por exceso se da en los limpiadores 9 y 10 de mañana de lunes a viernes. Según el cuadro adjunto va a haber 16 horas de limpieza de mañana dedicadas a limpiar el sótano o semisótano. Esta dedicación horaria es excesiva, y además 8 de esas horas se dedican solamente a rehabilitación, siendo esto totalmente innecesario. Esto se considera una ineficacia que, si bien no compromete la limpieza, sí que hace que haya un exceso de recursos en una zona que podría aprovecharse en otra. Es una falta de eficiencia leve (-0.5).

En el caso del limpiador de tarde que hace la limpieza de Psiquiatría entre semana, entendemos que si entra a las 13:00 horas, la primera zona asignada será la realización de habitaciones en esta zona, ya que es algo que tiene que hacerse, más o menos pronto dependiendo de la organización, pero debería hacerse por la mañana.

El peón de limpieza 20 de lunes a viernes tiene asignada oncología, incluida zona de tratamientos, de 12:30 a 16:00 horas, cuando el horario de la zona de tratamientos de Oncología es de mañana (según pliego hasta 17:00 horas). Hay que decir que el pliego establece explícitamente que la actividad de limpieza deberá adaptarse a los horarios asistenciales o administrativos y, si bien en las zonas administrativas puede entenderse que pueda haber momentos en los que haya cierta coincidencia entre la limpieza y la actividad, no puede decirse lo mismo de una zona asistencial que es calificada al menos en parte como de alto riesgo. Estamos pues ante una falta de organización en la limpieza de una zona de alto riesgo. Por asignarse un

horario inadecuado que conlleve una ineficiencia de calado para el servicio se han restado 1,5 puntos (-1,5).

Para la limpieza de hemodiálisis asignan 9 horas de tarde y 5 horas de noche, ello hace en primer lugar que el número de horas para hemodiálisis pueda considerarse excesivo sobre todo en la parte de la noche y, en segundo lugar, hace que una de las personas de la noche esté bastante alejada (en otro edificio) del punto en el que se pueden producir las incidencias. Falta de eficiencia leve (-0.5).

La carga de trabajo asignada a la limpiadora de noche entre semana se considera excesiva si se tiene en cuenta que normalmente, por cercanía, será la que atienda las incidencias en los boxes de urgencias, quirófano, etc. Esto se considera una falta de cobertura de carácter medio (-2).

La planificación de los especialistas no es la más distribuida en el tiempo posible, pudiendo tener un especialista de mañana los sábados. No tener especialista el sábado hace que la acumulación de residuos hasta el lunes por la mañana vaya a ser excesiva. Esto se considera una falta de cobertura leve (-1).

Respecto a los sábados y domingos por la mañana, hay que decir:

- No sale reflejada en el cuadro la limpieza de psiquiatría ni laboratorio. Falta de cobertura media (-2).

- No sale reflejado en el cuadro ni la limpieza de UVI móvil ni hospitalización a domicilio (-2).

No se señalan explícitamente las personas que se ocuparán de las incidencias en los turnos de mañana y tarde, cosa que sí se hace en el de noche. Sin embargo, aunque no esté organizado, el número de personas empleadas en los turnos de mañana y tarde hace que el personal que podría cubrir las incidencias (aunque no se especifique cuáles) se considere correcto. Se resta 1 punto (-1).

Por lo que se refiere a las noches, entre semana hay una jornada de 8 horas y otra de 5 dedicada a las noches y el fin de semana una persona. Esta asignación puede considerarse correcta, para la cobertura de estos turnos, pero la asignación de las incidencias entre semana a la persona que hace Urgencias, Radiología, zona quirúrgica, UCI y partos, hace que estas no puedan considerarse atendidas de manera óptima. Sin embargo, para la limpieza de hemodiálisis asignan 9 horas de tarde y 5 horas de noche y ello hace que una de las personas de la noche esté bastante alejada

(en otro edificio) del punto en el que se pueden producir las incidencias. Se restan 0,5 puntos (-0.5).

Con ello, el total del apartado 10.1.A.1 hace 9 puntos”.

Se aprecia sin dificultad que el informe técnico recoge las razones que justifican los descuentos aplicados y la puntuación asignada, conteniendo el proceso lógico que ha llevado a su atribución, y ello en relación con la incidencia de los defectos detectados en la organización del servicio, por lo que no cabe concluir que la valoración adolezca de falta de motivación, habiendo permitido a la reclamante la interposición de un recurso fundado.

Prueba de ello es la discusión pormenorizada que la recurrente realiza en su recurso de las reducciones de puntos efectuadas en el informe técnico, lo que demuestra el conocimiento pleno de los motivos que han llevado a la valoración realizada y que ha podido cuestionar en su reclamación, la cual se refiere a aspectos concretos que se analizarán seguidamente.

Cuestiona, en primer lugar, la reclamante la penalización por un exceso de recursos en el apartado sótano/rehabilitación, que el informe técnico califica como ineficiencia leve, apreciando una ineficacia que, si bien no compromete la limpieza, si constituye una deficiente distribución del personal, por la que resta 0,5 puntos, lo que este Tribunal estima debidamente motivado.

Objeta asimismo la reclamante a la detracción de 1,5 puntos por el horario asignado a la zona de tratamientos de Oncología. El informe técnico justifica dicha decisión en su coincidencia con la actividad asistencial, en una zona además calificada de alto riesgo, cuando el pliego técnico exige la adaptación de la actividad de limpieza a los horarios asistenciales, de manera que se oferta un horario inadecuado que constituye una ineficiencia importante para el servicio, no apreciándose error alguno o arbitrariedad en dicha valoración.

Igualmente se discuten las detracciones referidas a Hemodiálisis, por estimar que se produce una doble penalización: por un lado, por la cobertura excesiva del turno de noche y, por otro, por la ubicación del personal nocturno para las incidencias. El informe técnico explica la detracción realizada de 0,5 puntos, al considerar excesivo el número de horas para hemodiálisis asignado para la noche, lo que provoca, además, que una de las personas de ese turno esté alejada del punto en el que se pueden producir las incidencias. Ello permite apreciar la existencia de dos deficiencias organizativas autónomas y diferenciadas: una ineficiencia cuantitativa por exceso de recursos y un defecto cualitativo estructural en la distribución de recursos en el turno nocturno que compromete la atención del servicio, lo que justifica las penalidades impuestas.

A continuación, impugna la reclamante la detracción de 1 punto por no identificar expresamente a las personas encargadas de incidencias de mañana y tarde, a pesar de considerarse correcto el número de efectivos. La omisión nominal en la identificación de los encargados de incidencias se valora como una deficiencia en la organización y distribución del personal, de lo que se deriva que la penalización resulte fundamentada.

Por último, discute la reclamante la rebaja de puntuación por la ausencia de cobertura en determinadas zonas -psiquiatría, laboratorio, UVI móvil y hospitalización a domicilio- durante el fin de semana, lo que constituye, conforme al informe técnico, un déficit de diseño organizativo que no respeta las exigencias explícitas del pliego técnico en cuanto a las necesidades de cobertura, frente a lo que no cabe oponer, por no contemplarse en la oferta, su atención por otro personal, de manera que la penalización aplicada se encuentra debidamente motivada.

A la vista de lo expuesto, la valoración de la oferta de la reclamante en el concreto criterio de adjudicación resulta debidamente motivada, sin que por su parte se haya desvirtuado la presunción de acierto y veracidad de que goza el informe técnico de evaluación de las ofertas, en el que no se aprecia error o arbitrariedad, procediendo la desestimación del motivo de impugnación.

NOVENO.- Finalmente, alude la reclamante a la infracción del principio de igualdad, sosteniendo que las mercantiles ISS FACILITY SERVICES S.A. y ZAINZTEN presentaban deficiencias idénticas en sus planes organizativos y, sin embargo, resultaron calificadas con puntuaciones superiores, incurriéndose a su juicio en una quiebra de los principios de no discriminación y transparencia.

En concreto, en relación con la oferta de ISS, se alega que obtuvo la máxima puntuación a pesar de que ofertó una organización nocturna que el propio informe describe en términos muy próximos a los empleados para reprochar la oferta de la reclamante.

No resulta así, sin embargo, de los términos del informe técnico de valoración, en el que, si bien se aprecia una coincidencia en el número total de horas de turno nocturno en ambas ofertas, la organización concreta es sustancialmente distinta, no observándose en la propuesta de ISS los defectos organizativos de la oferta de la reclamante, no existiendo exceso de personal, ni una inadecuada distribución del mismo para las incidencias, que fueron los motivos de penalización de su propuesta.

Respecto de la oferta de ZAINZTEN, reprocha la reclamante la obtención de 18 puntos, pese a que el informe técnico reconoce que el plan de limpieza aportado resulta en partes genérico, y que los métodos previstos no coinciden con exactitud con los protocolos de los pliegos, existiendo una falta de concreción de las tareas.

En efecto, el informe técnico aprecia una falta de concreción en el plan de limpieza, que penaliza con la detracción de 2 puntos, pero no constata ninguna otra deficiencia en la organización y distribución del personal, a diferencia de las observadas en la oferta de la reclamante, tales como excesos horarios, horarios inadecuados o falta de cobertura de algunas zonas, lo que justifica una valoración distinta.

De este modo, no se ha producido un trato desigual en la valoración de las distintas ofertas, debiendo descartarse la existencia de la discriminación alegada, por cuanto la distinta puntuación asignada responde a las diferencias técnicas sustanciales

de las propuestas, en las que no se aprecian las mismas deficiencias organizativas, por lo que procede desestimar igualmente este último motivo de impugnación.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. rente a la resolución de adjudicación del contrato “*SER 07/2026: Servicio de limpieza del Hospital Reina Sofía de Tudela del Servicio Navarro de Salud*”, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2º. Notificar este acuerdo a ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 5 de junio de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.