



Recurso nº 409/2026

Resolución nº 789/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 14 de mayo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. G.P.S, en nombre y representación de QUIRÓN PREVENCIÓN, S.L.U., contra la adjudicación del contrato de *“Servicio de prevención ajeno para la realización de las actividades de la especialidad de medicina en el trabajo en el Servicio Público de Empleo Estatal”*, expediente PA 2/26, convocado por el Servicio Público de Empleo Estatal el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 17 de diciembre de 2025 el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SEPE) publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en lo sucesivo, PLACSP) el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir el contrato de *“Servicio de prevención ajeno para la realización de las actividades de la especialidad de medicina en el trabajo en el Servicio Público de Empleo Estatal”*, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 1.678.350 euros, y que está sujeto a regulación armonizada.

A dicha contratación concurren tres licitadores, uno de ellos la empresa ahora recurrente.

Segundo. La licitación está sujeta a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).



Tercero. Previos los trámites procedimentales oportunos, el 23 de febrero de 2026 el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato a VÍTALY HEALTH SERVICES S.L. Dicha adjudicación se notificó electrónicamente a la recurrente y se publicó en la PLACSP el propio 23 de febrero.

Cuarto. El 10 de marzo de 2026 D. G.P.S, en nombre y representación de QUIRÓN PREVENCIÓN, S.L.U., interpuso ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el referido acuerdo de adjudicación. La recurrente fundamenta su recurso en varios motivos:

El primero se centra en la existencia de una oferta presentada en fraude de ley por parte de la adjudicataria. La recurrente sostiene que la declaración de 221 centros sanitarios adicionales no es verosímil ni compatible con la realidad del sector, y que su único propósito fue alterar la fórmula de proporcionalidad inversa prevista en el PCAP para obtener automáticamente los 26 puntos asignados al licitador con mayor número de centros. Se afirma que esta actuación encaja en el artículo 6.4 del Código Civil, pues se trataría de un uso torticero del criterio de adjudicación para obtener un resultado contrario a la finalidad del ordenamiento, que es seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. La recurrente recuerda que, aunque la doctrina permite que la acreditación de centros se verifique en ejecución, ello no ampara ofertas imposibles o abusivas destinadas a bloquear la competencia.

El segundo motivo se formula de manera subsidiaria y consiste en un recurso indirecto contra los pliegos. La recurrente sostiene que, si el Tribunal no apreciara fraude en la oferta de VÍTALY, entonces el propio criterio de adjudicación sería nulo por permitir resultados manifiestamente desproporcionados y contrarios al principio de proporcionalidad del artículo 145.5 de la LCSP. Se argumenta que la fórmula de proporcionalidad inversa, aplicada sin límites ni mecanismos de control, permite que una oferta anómala distorsione la valoración del resto, lo que vulnera la exigencia de que los criterios sean verificables, proporcionados y garanticen una competencia real. Se invoca la doctrina del Tribunal Supremo y del TJUE que permite impugnar pliegos no recurridos en su momento cuando su ilegalidad solo se revela tras la valoración de las ofertas, así como resoluciones de este Tribunal que han anulado criterios automáticos que generaban efectos desproporcionados.



El tercer motivo se refiere a la falta de motivación en la valoración de su oferta. La mesa de contratación le atribuyó 16 puntos por 136 centros, pese a que la empresa declaró 158. El acta no explica por qué se descontaron centros ni qué criterios se aplicaron para excluirllos, lo que vulnera el deber de motivación del artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y la doctrina que exige que los informes de valoración sean racionales, suficientes y permitan comprender las razones de la decisión. La recurrente sostiene que, si la Administración detectó algún defecto, debió requerir aclaración antes de minorar la puntuación.

El cuarto motivo se refiere a la vulneración del derecho de acceso al expediente. La recurrente solicitó el 6 de marzo de 2026 el listado de centros ofertados por la adjudicataria, la documentación acreditativa de su disponibilidad y el informe completo de valoración, sin haber recibido respuesta. Se afirma que la falta de acceso impide ejercer adecuadamente el derecho de defensa y verificar la realidad de la oferta adjudicataria, lo que afecta a la validez del procedimiento.

Finalmente, el recurso incorpora un motivo relativo a las consecuencias jurídicas en caso de que el contrato ya estuviera formalizado o iniciado. En tal supuesto, la recurrente invoca la doctrina de este Tribunal que reconoce el derecho a una indemnización equivalente al 100% del valor estimado del contrato cuando la anulación del procedimiento ya no permite retrotraer actuaciones.

En virtud de lo anterior, suplica en el recurso que se dicte resolución que ordene retrotraer las actuaciones hasta la apertura del sobre C para que se vuelva a emitir informe de valoración atendiendo a lo expuesto en su escrito. Subsidiariamente, suplica la nulidad del procedimiento de licitación, y solicita que se conceda el derecho de acceso solicitado.

Quinto. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, se ha requerido al órgano de contratación la remisión del expediente y del correspondiente informe en el que sostiene, en primer lugar, que la recurrente carece de legitimación para interponer el recurso. Afirma que la empresa quedó clasificada en tercer lugar y que la doctrina invocada por la recurrente (relativa al recálculo de umbrales de temeridad) no es aplicable porque

en este procedimiento no existe ninguna oferta incurso en presunción de anormalidad, ni la adjudicataria fue sometida al trámite del artículo 149 de la LCSP. Por ello, considera que la recurrente construye un escenario hipotético sin base jurídica, y recuerda que la doctrina consolidada de este Tribunal niega legitimación a quienes quedan terceros o posteriores cuando no acreditan un beneficio directo y cierto.

En cuanto al supuesto fraude en el número de centros ofertados por la adjudicataria, el órgano de contratación rechaza completamente la acusación y señala que la recurrente no aporta prueba alguna y que sus afirmaciones son meras sospechas subjetivas. Recuerda que el PPT exige requisitos concretos para los centros y que el PCAP sólo puntúa un centro por municipio, lo que limita el impacto de cifras elevadas. Cita doctrina de este Tribunal según la cual la exclusión por inviabilidad exige prueba objetiva, y que corresponde al recurrente acreditar los hechos. El órgano de contratación afirma que revisó los listados de todas las empresas, detectó duplicidades en ASPY y QUIRÓN, y corrigió los números. En el caso de VÍTALY, realizó comprobaciones razonables y verificó que su red de centros es pública y coherente, incluso solicitando aclaraciones adicionales.

El informe insiste en que la oferta de la adjudicataria no es desorbitada ni absurda, y que no es comparable a los supuestos citados por la recurrente. Añade que la diferencia económica entre VÍTALY y QUIRÓN es inferior al 5%, mientras que la diferencia en número de centros es del 28,51 % lo que, según el órgano de contratación, demuestra una mejor relación calidad-precio por parte de la adjudicataria. Con ello concluye que la oferta de la adjudicataria es eficiente y plenamente razonable.

Respecto a la falta de motivación, el informe sostiene que no existe tal defecto porque se trata de un criterio evaluable automáticamente, donde no hay discrecionalidad técnica y basta con aplicar la fórmula prevista en los pliegos. Afirma que la resolución no tenía por qué detallar el número de centros de la adjudicataria, ya que no hubo variación respecto a lo ofertado. Añade que la corrección por duplicidades en ASPY y QUIRÓN no afecta al resultado y no genera indefensión.

Sobre la impugnación indirecta de los pliegos, se afirma en el informe que la postura de la recurrente es contradictoria, porque pretende beneficiarse del criterio de centros para



mejorar su posición y, al mismo tiempo, solicita la nulidad del propio criterio. Recuerda que la empresa participó en la licitación sin impugnar los pliegos, lo que implica su aceptación incondicionada conforme al art. 139 de la LCSP y a la doctrina de los actos propios. Cita resoluciones de este Tribunal que rechazan impugnaciones oportunistas de pliegos cuando el licitador sólo los cuestiona tras obtener un resultado desfavorable.

En conclusión, el SEPE solicita la inadmisión del recurso por falta de legitimación y, subsidiariamente, su desestimación íntegra, afirmando que la adjudicación se ajustó plenamente a los pliegos y a la LCSP, que no existe fraude ni irregularidad en la oferta de la adjudicataria, que la motivación es suficiente y que no procede cuestionar los pliegos tras haber concurrido a la licitación aceptando sus reglas. Solicita la imposición de multa a la recurrente por temeridad en la interposición del recurso.

Sexto. Con fecha de 23 de marzo de 2026 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, trámite que ha sido evacuado por la empresa adjudicataria VÍTALY HEALTH SERVICES, S.L. mediante escrito de 30 de marzo de 2026 en el que señala, en síntesis, que el recurso debe inadmitirse porque, al haber quedado la recurrente clasificada en tercera posición y no haber impugnado la clasificación de ASPY (segunda clasificada), carece de interés legítimo, pues incluso si la adjudicataria fuera excluida la adjudicación pasaría a la clasificada en segundo lugar. Añade que la valoración no puede recalcularse tras la apertura de sobres, por lo que la “matemática” de la recurrente es jurídicamente imposible.

Rechaza también el recurso indirecto contra los pliegos, recordando que la recurrente los aceptó al concurrir y que ahora no puede cuestionarlos por simple disconformidad con el resultado.

Sobre el supuesto fraude, afirma que ofertar 221 centros es perfectamente viable, que la recurrente no aporta prueba alguna y que el pliego permitía ofertar hasta 712. Sostiene que su oferta refleja mayor capilaridad y mejor relación calidad-precio, no una distorsión.

Respecto a la motivación, señala que incluso si a la recurrente se le reconocieran todos los centros declarados, seguiría lejos de alcanzar su puntuación. Finalmente, rechaza las



expresiones de la recurrente (“*fraudulenta*”, “*torticera*”) y defiende que su oferta se ajusta estrictamente a los criterios del pliego.

En conclusión, la adjudicataria solicita la desestimación íntegra del recurso y el mantenimiento de la adjudicación a su favor, al considerar que su oferta es la que mejor cumple los criterios de calidad y capilaridad establecidos por el SEPE.

Séptimo. Se ha adoptado la medida cautelar de suspensión automática *ex lege* del artículo 53 de la LCSP, al ser objeto del recurso especial el acto de adjudicación del contrato. En fecha 7 de abril de 2026 se acuerda por la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión automática de conformidad con el artículo 56.3 *in fine* de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. El acuerdo de adjudicación fue publicado en la PLACSP el 23 de febrero de 2026. El recurso especial en materia de contratación fue interpuesto ante este Tribunal el 11 de marzo de ese año, por lo que el referido recurso se ha interpuesto en el plazo de quince días previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Tercero. Se impugna el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que el contrato y el acto recurrido son susceptibles de recurso ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Cuarto. A continuación, procede analizar la legitimación de la recurrente que, de acuerdo con el Acta 3 de la Mesa de Contratación (vid. documento 12.3 del expediente de contratación), ha quedado clasificada en tercera y última posición. A este respecto, tanto el órgano de contratación como la adjudicataria niegan legitimación a la recurrente.



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

A tal efecto, procede destacar nuestra reciente Resolución n.º 1876/2025, de 18 de diciembre (con cita de la Resolución n.º 1415/2024, de 8 de noviembre), en la que señalábamos lo siguiente:

“Como tiene declarado con reiteración este Tribunal, la falta de un beneficio directo en la recurrente de estimarse sus pretensiones debe conducir a afirmar su falta de legitimación. En efecto, como se ha señalado en la Resolución de este Tribunal 881/2015, de 25 de septiembre: “es doctrina constante y consolidada que solo cabe predicar legitimación para la impugnación del acuerdo de adjudicación a aquellos licitadores que pudieran obtener un beneficio concreto en caso de una eventual estimación del recurso. De este modo se ha negado la existencia de legitimación para recurrir al licitador excluido para recurrir contra el acuerdo de adjudicación (resolución nº 778/2014), salvo que solicite la nulidad del procedimiento y exista una expectativa fundada de que el órgano de contratación lo licitará nuevamente (resolución 357/2014).

También se ha negado la legitimación al clasificado en tercer o posteriores lugares (resolución 740/2015), salvo que recurra igualmente la admisión a licitación de todos los que se encuentran en las posiciones anteriores a la suya propia (resolución del TACP Madrid 3/2014)” Igual doctrina recoge la Resolución 554/2018 al señala que: “Cuestiona ... en sus alegaciones la legitimación del recurrente, dado que fue el último clasificado. Tal y como ha señalado este Tribunal en doctrina unánime y ya consolidada, la legitimación del recurrente debe basarse en la existencia de un interés legítimo y directo, es decir, en la expectativa de obtener un beneficio o evitar un perjuicio como consecuencia de la estimación de las pretensiones ejercitadas en el recurso, beneficio o perjuicio que han de ser concretos y no meramente hipotéticos o futuros y que en ningún caso pueden tener por objeto la mera defensa de la legalidad del procedimiento.



Por tal motivo, la legitimación de quien ha quedado clasificado en último lugar, como ocurre en el presente caso, solo resulta admisible cuando la estimación del recurso daría lugar a que su valoración superara a la del primer clasificado, es decir, quedara su propia valoración situada en primer lugar (resoluciones nº 740/2015 o 656/2015, y las que en ellas se citan).

Doctrina que recoge la ya expuesta en la Resolución nº 226/2015 que dice:

“Como ha señalado ya este Tribunal en resoluciones anteriores, entre ellas, la 226/2012 relativa al recurso 207/2012, para determinar si la recurrente se halla o no legitimada para interponer recurso, debe, antes, analizarse su relación con respecto al propio objeto del recurso y al resultado final del procedimiento de adjudicación. Para precisar el alcance del “interés legítimo” ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. Y, respecto al interés legítimo, en la misma resolución, se afirmaba, citando otra previa del propio Tribunal (la nº 290/2011), que: “Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética”. En este sentido, debemos recordar que, tal como hemos expuesto en el antecedente cuarto anterior, la oferta formulada por la recurrente “ELSAMEX, S.A.” resultó clasificada en tercer lugar, lo que supone que, de anularse la adjudicación en favor de la primera clasificada “ELECNO”, la adjudicación del contrato se produciría en favor del segundo clasificado que es una empresa distinta de “ELSAMEX, S.A.” No pueden, pues, admitirse las pretensiones de la empresa recurrente, ya que, como hemos señalado, el interés legítimo que se exige para apreciar la legitimación activa consiste en “la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética” y, en el caso que nos ocupa, el beneficio perseguido por la recurrente no es otro que resultar



adjudicataria del contrato, situación ésta del todo imposible, en cuanto que la misma ha resultado clasificada en tercer lugar, con lo que, aun en caso de prosperar su recurso, no podría resultar, en ningún caso, adjudicataria del contrato. Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto que la recurrente no obtendrá beneficio inmediato o cierto alguno, de una eventual estimación de su recurso, ya que no podría resultar, en modo alguno, adjudicataria del contrato, de ahí que la misma carezca de interés legítimo para recurrir, puesto que no ostenta un interés legítimo concreto que se vaya a ver beneficiado por la eventual estimación del recurso”.

En el caso que nos ocupa, del examen del expediente se aprecia que la recurrente quedó clasificada en tercera posición, por detrás de ASPY PREVENCIÓN y de la adjudicataria VÍTALY HEALTH SERVICES, y únicamente dirige motivos concretos de impugnación frente a la adjudicataria y no frente a la segunda clasificada. Esta circunstancia resulta determinante, pues debe analizarse si en el hipotético escenario de estimación íntegra de sus pretensiones respecto de VÍTALY, la recurrente podría obtener un beneficio jurídico directo.

La recurrente fundamenta su legitimación en una cadena de hipótesis: la exclusión de la oferta de la adjudicataria, la alteración del denominador de la fórmula del criterio de centros, el recálculo de las puntuaciones en el criterio controvertido, que depende de la mejor oferta, y la eventual superación de la oferta de ASPY. Cita, en apoyo de su argumentación, nuestra reciente Resolución n.º 232/2026, de 12 de febrero, en la que recogimos el cambio de doctrina de este Tribunal a raíz de la SAN 779/2022, de 2 de febrero, la STS 1579/2025, de 4 de diciembre y de la STS 206/2026, de 23 de febrero. En concreto, afirmamos en dicha Resolución que, en los casos en los que primero se ha hecho el cálculo de los criterios automáticos y, posteriormente, se tramita el procedimiento del artículo 149 de la LCSP, resultando alguna oferta excluida, deberá efectuarse un recálculo de puntuaciones sin considerar dicha oferta.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2025, invocada por la recurrente, se dicta en el marco del artículo 149 de la LCSP, relativo al procedimiento de detección, justificación y aceptación o rechazo de las ofertas incursas en presunción de anormalidad. En ese contexto, el Alto Tribunal declara que, cuando la fórmula de valoración depende de

las ofertas admitidas, la exclusión de una de ellas exige, a efectos procesales de apreciación de la legitimación, recalcular hipotéticamente la fórmula incluyendo la oferta inicialmente excluida, pues sólo así puede determinarse si el licitador tendría una expectativa real de resultar adjudicatario.

Es cierto, como sostiene el órgano de contratación, que el supuesto que nos ocupa no coincide con el de las citadas Sentencias, pues no se refiere al procedimiento del artículo 149 de la LCSP. Ahora bien, la controversia se refiere al número de centros de la oferta de la adjudicataria, denunciándose que la oferta de dicho criterio ha sido formulada en fraude de ley mediante la inclusión de un número de centros artificiosamente elevado, precisamente con el efecto de condicionar la fórmula de valoración, que opera mediante una regla de tres tomando como referencia la oferta con mayor número de centros.

En este caso particularísimo, teniendo en cuenta que lo que se discute es que el parámetro ofertado por dicha empresa haya sido utilizado como denominador o valor máximo de la fórmula, condicionando la puntuación de todas las demás ofertas, en caso de estimarse este motivo de impugnación, dicha oferta fraudulenta no puede seguir siendo utilizada como elemento de referencia para la aplicación de la fórmula y, por tanto, desplegando efectos sobre la puntuación de los restantes licitadores.

Pues bien, en este caso concreto, la doctrina general invocada por el órgano de contratación sobre la falta de legitimación del tercer clasificado no resulta aplicable pues en la extensa argumentación realizada por el recurrente a este respecto no se limita a impugnar la adjudicación, sino que además acredita que la estimación de sus pretensiones obligaría a recalcular la puntuación de las restantes ofertas, lo que le situaría en primer lugar. En estos casos, el análisis de la legitimación no puede realizarse a partir de la clasificación inicialmente aprobada, porque precisamente esa clasificación es la que se combate el recurrente, por estar condicionada por una oferta presuntamente formulada en fraude de ley.

Por ello, y en atención a este caso particular, procede reconocer legitimación activa a Quirón Prevención, S.L. conforme al artículo 48 de la LCSP.



Quinto. La recurrente sostiene que no se le habría permitido acceder al expediente de contratación lo que, a su juicio, le habría generado indefensión y justificaría la ampliación del recurso.

Consta acreditado que la recurrente formuló solicitud de acceso al expediente el 6 de marzo de 2026, al amparo del artículo 52 de la LCSP (vid. documento 16 del expediente de contratación). El órgano de contratación, dentro del plazo máximo de cinco días hábiles previsto en el artículo 52.2, facilitó el acceso a la documentación solicitada mediante comunicación de 11 de marzo de 2026, en la que expresamente se indica que *“tiene a bien aportar copia de los mismos por este medio. (...) Se adjunta informe interno sobre los centros realizado por el servicio de prevención del SEPE”*. Asimismo, se ofreció a la recurrente la posibilidad de realizar vista presencial del expediente si lo consideraba oportuno (vid. documento 19 del expediente de contratación). Además, dicho acceso se concedió antes de que finalizara el plazo para presentar el recurso, constando leída la comunicación por la parte recurrente el mismo día en el que aquella se efectuó y en la que se le facilitó la documentación relativa a la oferta de la adjudicataria, en particular el Anexo II, la relación de centros extra, la relación de centros obligatorios, así como el informe de determinación de los centros a considerar en la valoración del criterio.

Aunque el recurso se interpusiera el 10 de marzo y el acceso se notificara el 11 de marzo, la puesta a disposición de la documentación se efectuó cuando la recurrente todavía se encontraba dentro del plazo legal para la interposición del recurso especial, por lo que podría, en su caso, haber ampliado el mismo, por lo que no puede apreciarse indefensión material.

En consecuencia, dado que no subsiste una verdadera controversia sobre el acceso al expediente, la solicitud formulada ante este Tribunal debe, por tanto, decaer.

Sexto. En cuanto al fondo del asunto, el primer motivo de nulidad del acuerdo de adjudicación esgrimido en el recurso es el relativo al supuesto fraude en la oferta del criterio automático número de centros sanitarios adicionales (máximo 26 puntos) por parte de la adjudicataria. La recurrente afirma que la adjudicataria habría inflado artificialmente el

número de centros (221) para distorsionar la fórmula y acaparar los 26 puntos. Sostiene que la cifra es inverosímil y que constituye fraude de ley.

Por el contrario, el órgano de contratación rechaza tal acusación, y afirma que la recurrente no aporta prueba alguna, que detectó duplicidades en ASPY y Quirón y verificó la plausibilidad y coherencia de la oferta de la adjudicataria, sosteniendo que actuó con plena objetividad e igualdad de trato, revisando los listados de los licitadores y corrigiendo las incidencias detectadas.

La adjudicataria, por su parte, niega categóricamente el fraude: afirma que 221 centros es perfectamente viable, que el pliego permitía ofertar hasta 712 y que la acusación se basa en sospechas subjetivas.

Expuestas así las posturas de las partes, debemos acudir primero al pliego para ver cómo se define el criterio de valoración controvertido, para luego analizar la puntuación asignada al mismo. Se afirma lo siguiente en el apartado 19 del cuadro resumen del PCAP (vid. documento 8.1 del expediente de contratación):

“19.- Criterios para la adjudicación del contrato y ponderación de los mismos.

Criterios	Puntuación	
Criterio evaluable mediante fórmula	100	100
Propuesta económica.	49	49
Criterios relacionados con la calidad del servicio		51
a. Nº de centros sanitarios adicionales	26	
b. Nº horas adicionales de formación.	20	
c. Estar en posesión de NORMA ISO o equivalente	5	

Criterios evaluables mediante fórmulas y fórmulas correspondientes:

(...)

- Nº de centros sanitarios adicionales por provincia para realizar los reconocimientos médicos: El adjudicatario garantizará la existencia de centros propios o concertados en todas las capitales de provincias y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, pero se



valorará la presencia de centros propios o concertados en municipios donde se ubica un centro de trabajo del SEPE, puntuándose solamente un centro por municipio, no puntuándose adicionalmente la posible presencia de más centros del licitador en el municipio.

Se otorgará 26 puntos a aquella oferta que presente un mayor número de centros. El resto de las ofertas se valoran aplicando la fórmula de proporcionalidad inversa simple.

En el ANEXO III del Pliego de Prescripciones Técnicas del presente contrato se establece una relación de localidades donde se ubican dichos centros.

Deben aportar en el sobre 2 una relación detallada del de los centros; por un lado, los obligatorios y separadamente los adicionales, en su caso, con el nombre, dirección, código postal, municipio y provincia.

(...)”

En nuestra reciente Resolución n.º 600/2025, de 24 de abril de 2025, recogimos la doctrina de este Tribunal sobre la valoración de los criterios automáticos por el órgano de contratación:

“En ese sentido, se considera conveniente reiterar el carácter preceptivo de los pliegos, así como la doctrina sobre la valoración de los criterios automáticos de adjudicación, en la cual, y pese a su automaticidad, también tiene cabida la discrecionalidad técnica con el fin de comprobar si la oferta de las licitadoras se ciñe a los concretado en dichos criterios de adjudicación objetivos, como ocurre en el presente caso, reflejada, entre otras, en la Resolución 1018/2023, de 27 de julio, recurso 909/2023, en cuyo fundamento de derecho séptimo dijimos que:

“Por ello, hemos de traer a colación nuestra Resolución nº 1254/2021, de 23 de septiembre, cuyo fundamento de derecho octavo se cita parcialmente por ser sumamente ilustrativo de su propia doctrina y de escrupulosa aplicación a la licitación objeto de esta revisión:



“Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales tiene establecida una consolidada doctrina aplicable en relación con los recursos en los que los licitadores impugnan los acuerdos por los cuales los órganos de contratación, aplicando criterios de índole técnica, atribuyen a las ofertas presentadas las puntuaciones que les corresponden, tanto respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor, como de los evaluables mediante la aplicación de fórmulas, en este último caso cuando resulta imprescindible realizar una apreciación técnica para determinar si concurre o no el supuesto fáctico al que el PCAP asocia la atribución de una puntuación concreta. (...)”. La mencionada doctrina de este Tribunal se plasma, por ejemplo, en la Resolución n° 1240/2020, de 20 de noviembre de 2020 (Recurso n° 953/2020), que invoca otras anteriores en el mismo sentido:

“Fijado así el ámbito de la controversia sometida a este Tribunal, es preciso aplicar para su resolución la doctrina establecida reiteradamente por este órgano en supuestos similares en los que también se planteaban discrepancias en cuanto a la valoración de aspectos de naturaleza técnica. Resumiendo, esta doctrina, la Resolución n° 480/2018, de 18 de mayo de 2018 (Recurso n° 274/2018), dictada en un supuesto en que la discrepancia se refería a las puntuaciones asignadas a las ofertas con fundamento en juicios de valor, pero extensible a cualquier otro supuesto en el que en el marco de un procedimiento de contratación se lleven a cabo apreciaciones de carácter técnico, expuso lo siguiente:

‘Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico.

Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se



hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.

Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias, de modo que, fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

En primer lugar, el análisis del expediente evidencia que la afirmación de la recurrente carece de sustento fáctico. La Unidad de Coordinación de los Servicios de Prevención del SEPE emitió informe técnico de 21 de enero de 2026, ratificado el 11 de marzo de 2026 (vid. documentos 13.1 y 13.2 del expediente de contratación), en el que se verifica expresamente que “*los 221 centros adicionales son correctos*”. El órgano técnico revisó la documentación aportada por los tres licitadores, depuró duplicidades y descartó centros ubicados en municipios sin oficina del SEPE, aplicando de forma uniforme los criterios del PCAP. El resultado fue la validación de 221 centros para VITALY, 73 para ASPY y 136 para QUIRÓN (137 tras la corrección del centro de Andorra). No existe, por tanto, indicio alguno de que la oferta de la adjudicataria sea ficticia, imposible o inconsistente.

Así, la doctrina consolidada de este Tribunal exige que la alegación de fraude o imposibilidad de una oferta esté debidamente acreditada, no siendo suficiente la mera sospecha o la comparación subjetiva con la oferta propia. En el presente caso, la recurrente no aporta prueba alguna que permita concluir que los centros declarados por la adjudicataria no existen o no pueden ponerse a disposición del contrato, limitándose a afirmar que “*no parece verídico*” que pueda disponer de ellos.

En segundo lugar, los precedentes citados por la recurrente (Resoluciones n.º 861/2019, 649/2023 o 1207/2019) no son trasladables al presente supuesto. En aquellos casos, las ofertas eran manifiestamente absurdas o físicamente imposibles (5.000.000 de horas

adicionales frente a 4.000; 119 vehículos frente a un mínimo de 6), lo que permitía apreciar un uso fraudulento del criterio. Aquí, por el contrario, el número de centros ofertados por la adjudicataria se sitúa muy por debajo del máximo teórico posible: el Anexo III del PPT identifica 712 municipios con centros del SEPE, por lo que cualquier licitador podría haber ofertado hasta 712 centros adicionales. La cifra de 221 centros no es desproporcionada ni absurda, sino plenamente compatible con la estructura territorial del servicio y con la capacidad operativa de la adjudicataria, cuya red de centros es pública y verificable.

En tercer lugar, como dijimos en nuestra Resolución 515/2022 de 6 de mayo, *“es evidente que, como también ha señalado reiteradamente el Tribunal, la apreciación de la existencia de fraude de ley es una cuestión eminentemente casuística, aunque cabe considerar, con carácter general, que nos encontraremos ante un fraude de ley cuando de los términos en los que la oferta se haya formulado se deduzca que la intención del licitador no ha sido la de ofrecer un precio que, ateniéndose a las circunstancias generales del mercado, exprese la más eficiente (y por consiguiente, la más económica) ordenación de los factores requeridos para realizar las prestaciones objeto del contrato que pueda ofrecer, sino aprovechar la conformación de los criterios de adjudicación para acaparar los puntos atribuidos a uno o varios criterios de valoración”*.

En dicha resolución, señalamos que para apreciar fraude de ley, la oferta formulada debe perseguir un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, esto es, la manipulación de los criterios de adjudicación, de forma que, como dijimos en nuestra Resolución 827/2021 de 8 de julio, un criterio *“(…) concebido inicialmente como un criterio para adjudicar “de manera proporcional” (...) la puntuación en función de los distintos importes ofrecidos, se transforma de hecho en un criterio binario, en el cual aquellos licitadores que obvian la necesaria existencia de costes (entre otros, los salariales) para la prestación de tal servicio capturan la totalidad de los puntos, mientras que los licitadores que pretenden obtener algún precio a cambio del servicio no reciben puntuación alguna, con independencia del precio efectivamente ofertado”*.

En el caso que nos ocupa, mientras que la adjudicataria, con una oferta de 221 centros, obtuvo la máxima puntuación del criterio, esto es, 26 puntos, la recurrente, con 136 centros, obtuvo 16 puntos, y la segunda clasificada, con 73 centros, obtuvo 8,59 puntos. Tales

puntuaciones reflejan una aplicación proporcional de la fórmula y no una alteración binaria del criterio de adjudicación. La recurrente no quedó sin puntuación ni recibió una puntuación meramente residual.

Por tanto, no se evidencia que la oferta de la adjudicataria haya tenido por finalidad manipular el criterio de adjudicación ni acaparar artificialmente la puntuación atribuida al mismo, sino que se ha limitado a maximizar un criterio de adjudicación previsto expresamente en el PCAP, en igualdad de condiciones con el resto de licitadores. La fórmula ha operado conforme a su configuración en los pliegos, distribuyendo los puntos de manera proporcional entre los licitadores en función del número de centros ofertados.

Penalizar a quien presenta una oferta más ambiciosa y mejor alineada con las necesidades del servicio supondría invertir la lógica de la contratación pública y vulnerar el principio de selección de la oferta con mejor relación calidad-precio.

En cuarto lugar, debe recordarse que la acreditación efectiva de los medios comprometidos (incluidos los centros sanitarios) no se exige en fase de licitación, sino en fase de ejecución contractual, al integrarse en el contenido obligacional del contrato. El PCAP no exige acreditar la disponibilidad efectiva de los centros en la fase de oferta, sino únicamente su relación detallada en el sobre 2. La eventual falta de disponibilidad real sería un incumplimiento contractual, no un motivo de exclusión en la licitación.

En quinto lugar, la finalidad del criterio (que es reforzar la capilaridad territorial del servicio) justifica que una oferta que cubre un mayor número de municipios obtenga la máxima puntuación. El órgano de contratación ha explicado que la proximidad de los centros es un elemento esencial de calidad, y que la diferencia económica entre las ofertas es mínima en comparación con la diferencia en cobertura territorial. Así, el órgano de contratación señala que la oferta de la adjudicataria presenta, además, un coste medio por centro inferior al de la recurrente, lo que refuerza su racionalidad económica.

En consecuencia, no se justifica por la recurrente que concurra fraude de ley, abuso de derecho ni desproporción alguna en la oferta de la adjudicataria, debiendo desestimarse íntegramente este motivo del recurso.



Séptimo. Subsidiariamente, la recurrente plantea un recurso indirecto contra los pliegos al sostener que el criterio de adjudicación evaluable mediante fórmulas basado en el número de centros previsto en el apartado 19 del Cuadro Resumen del PCAP es nulo por permitir resultados desproporcionados y por no garantizar competencia efectiva. El órgano de contratación y la adjudicataria coinciden, por el contrario, en que la recurrente aceptó los pliegos al concurrir y que su impugnación es extemporánea.

Pues bien, la pretensión subsidiaria de la recurrente, dirigida a cuestionar la validez del criterio de adjudicación relativo al número de centros adicionales, debe ser igualmente desestimada. La recurrente participó en la licitación sin formular objeción alguna a los pliegos, presentó su oferta ajustándose íntegramente a ellos y trató de maximizar su puntuación aplicando exactamente el mismo criterio que ahora tacha de nulo. Esta conducta impide jurídicamente reabrir el debate sobre la validez del pliego una vez conocido el resultado del procedimiento.

El artículo 139 de la LCSP establece que la presentación de la oferta supone la aceptación incondicionada de los pliegos y de todas sus cláusulas. El artículo 50 del mismo texto legal refuerza esta regla al disponer que no se admitirá recurso contra los pliegos cuando el licitador haya presentado oferta sin impugnarlos previamente, salvo en supuestos de nulidad de pleno derecho, que no concurren en este caso. El criterio *Nº de centros sanitarios adicionales* es un criterio objetivo, comprensible, cuantificable y directamente vinculado a la calidad del servicio, sin que pueda apreciarse vulneración de normas imperativas ni de principios esenciales de la contratación pública.

Asimismo, la contradicción de la recurrente es evidente: por un lado, sostiene que el criterio *Nº de centros sanitarios adicionales* es nulo por desproporcionado y, por otro, solicita que se aplique ese mismo criterio recalculado para situarse en primera posición. Esta incoherencia revela que no existe un verdadero cuestionamiento jurídico del pliego, sino un intento de modificar las reglas del procedimiento únicamente cuando el resultado no le favorece.

Además, la impugnación indirecta que es excepcional y apreciable con carácter muy restrictivo exige que el defecto del pliego denunciado constituya un vicio de nulidad o se

base en la doctrina eVigilo (sentencia del TJUE de 12 de marzo de 2015). Además, la denuncia de un motivo de nulidad, cuando se reconduzca a la causa establecida en el artículo 47 de la Ley 39/2015, exige que la discriminación denunciada tenga rango constitucional, sin ser suficiente para ello la remisión a principios en materia de contratación pública. Solo existe nulidad con relevancia constitucional cuando se produce una desigualdad material prohibida susceptible de amparo constitucional (artículo 14 CE), no cuando hay mera indeterminación o riesgo de arbitrariedad (sentencia del Tribunal Supremo 1196/2021, de 22 de marzo de 2021).

Nada de ello concurre aquí. El criterio *Nº de centros sanitarios adicionales* es claro, operativo y plenamente conforme a la LCSP. El hecho de que un licitador haya presentado una oferta más ambiciosa no convierte el criterio en nulo ni desproporcionado. La proporcionalidad del criterio no se analiza en función del resultado concreto de una licitación, sino en función de su diseño, y el diseño del criterio responde a una finalidad legítima: garantizar la capilaridad del servicio y la proximidad de los centros médicos a los trabajadores del SEPE.

Por todo ello, la impugnación indirecta de los pliegos debe ser desestimada por extemporánea, al haber sido aquellos aceptados por la recurrente sin reservas al participar en la licitación y al no concurrir causa alguna de nulidad de pleno derecho, ni oscuridad en los mismos, que permita reabrir su contenido tras la presentación de la oferta.

Octavo. La recurrente alega a continuación falta de motivación porque se le computaron 136 centros en lugar de los 158 declarados. Según el órgano de contratación, no existe falta de motivación al estar ante un criterio automático, sin que la corrección por duplicidades afecte al resultado. La adjudicataria considera irrelevante el argumento afirmando que, incluso con 158 centros, la recurrente seguiría lejos de alcanzar la puntuación de VÍTALY.

Hemos de partir recordando que la motivación de los informes técnicos no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, y que su extensión sea 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 los motivos de hecho y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000). En este sentido nos hemos pronunciado, entre otras, en nuestras Resoluciones n.º 65/2024 y 707/2020.

En nuestra Resolución n.º 600/2025, de 24 de abril de 2025, afirmamos lo siguiente:

“En ese sentido, se considera conveniente reiterar el carácter preceptivo de los pliegos, así como la doctrina sobre la valoración de los criterios automáticos de adjudicación, en la cual, y pese a su automaticidad, también tiene cabida la discrecionalidad técnica con el fin de comprobar si la oferta de las licitadoras se ciñe a los concretado en dichos criterios de adjudicación objetivos, como ocurre en el presente caso, reflejada, entre otras, en la Resolución 1018/2023, de 27 de julio, recurso 909/2023 (...)”.

Examinado el expediente, resulta que contiene motivación suficiente y expresa sobre la depuración realizada. La Unidad de Coordinación de los Servicios de Prevención emitió informe técnico de 21 de enero de 2026, complementado el 11 de marzo de 2026, en el que se detallan uno por uno los centros descartados por duplicidad o por no ubicarse en municipios con oficina del SEPE. El informe identifica expresamente los municipios afectados (Vitoria, Albacete, Almería, Barcelona, Burgos, Cádiz, Palma, Granada, Huelva, Lleida, Logroño, Madrid, Málaga, Segovia, Sevilla, Tarragona, Andorra, Toledo, Valencia, Bilbao y Zaragoza) y explica la razón objetiva de su exclusión.

A estos informes tuvo acceso la recurrente antes de que finalizara el plazo de interposición del recurso, no habiendo ampliado este, lo que permite descartar cualquier atisbo de indefensión material, y permite confirmar como suficiente la motivación ofrecida por el órgano de contratación y que consta en dicho expediente, que se encuentra dentro de lo razonable y proporcionado, por lo que procede confirmar su actuación y desestimar este motivo del recurso.



Noveno. Finalmente, el recurso incorpora un motivo relativo a las consecuencias jurídicas en caso de que el contrato ya estuviera formalizado o iniciado. En tal supuesto, la recurrente invoca la Resolución n.º 908/2024 de este Tribunal y pide que se le reconozca el derecho a una indemnización equivalente al 100% del valor estimado del contrato en caso de que la anulación del procedimiento ya no permita retrotraer actuaciones.

En la mencionada Resolución decíamos que es preciso tener en cuenta lo señalado en los artículos 58.1 de la LCSP y 32.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico (en adelante LRJSP), y que “[l]a interpretación conjunta de ambos preceptos permiten concluir en primer lugar que el derecho a la indemnización puede reconocerse a favor del licitador excluido y al que finalmente no ha sido adjudicatario, siempre que concurren los tres requisitos exigidos por el Derecho de la Unión anteriormente citados (que la norma del Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferirles derechos, que la infracción de dicha norma sea suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre esa infracción y el daño sufrido por tales particulares)”.

Ninguno de estos requisitos concurre en nuestro caso en el que se han desestimado todos los motivos de impugnación alegados por la recurrente.

En consecuencia, y conforme a la doctrina expresamente recogida en nuestra Resolución n.º 908/2024, la ausencia de cualquiera de los tres requisitos excluye la posibilidad de reconocer indemnización, siendo imprescindible su concurrencia cumulativa. Dado que en el presente caso no concurre ninguno de ellos, la pretensión indemnizatoria debe ser finalmente rechazada.

Décimo. Por último, el órgano de contratación solicita la imposición de una multa a la recurrente en cuantía de 1.000 euros, al considerarse que su recurso carece manifiestamente de consistencia jurídica suficiente, articulándose sobre una sucesión de alegaciones contradictorias entre sí y basadas en premisas no acreditadas.

Analizados los argumentos expuestos en el recurso, si bien se desestiman, no se aprecia que los mismos no tengan el mínimo fundamento, carezcan de sentido alguno o sean directamente temerarios, por lo que no procede la imposición de la multa solicitada.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. G.P.S en nombre y representación de QUIRÓN PREVENCIÓN, S.L.U., contra la adjudicación del contrato de *“Servicio de prevención ajeno para la realización de las actividades de la especialidad de medicina en el trabajo en el Servicio Público de Empleo Estatal”*, expediente PA 2/26, convocado por el Servicio Público de Empleo Estatal.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES