

**Recurso 608/2025**  
**Resolución 681/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 12 de noviembre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante la recurrente) contra la resolución de adjudicación, de fecha 2 de octubre de 2025, respecto a los lotes 11 y 12, del “Acuerdo Marco de suministro de material del Subgrupo 01.02 de material genérico de higiene y protección, para los centros sanitarios que integran la Central Provincial de Compras de Jaén” (Expte. 42/2025. CONTR 2025 0000118812), convocado por el Hospital Universitario de Jaén, del Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 17 de febrero de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del acuerdo marco de suministro indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 6.174.449,80 euros. El mismo día se publicaron los pliegos en el citado perfil, poniéndose a disposición de los interesados.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

El 14 de agosto de 2025, la mesa de contratación acordó excluir la oferta presentada por la recurrente. El acta fue publicada en el perfil de contratante el 19 de agosto de 2025. Se ha recurrido la resolución de 2 de octubre de 2025, de adjudicación del lote 11 a la entidad ■ y del lote 12 a la entidad ■, que fue notificada el día 7 de octubre de 2025.

**SEGUNDO.** El 28 de octubre de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente, “*contra la Resolución de adjudicación por la que se adjudica los lotes 11 y 12*”, solicitando que se anule la misma, “*retro trayendo las actuaciones al momento de la evaluación técnica de las propuestas, a fin de proceder a una nueva adjudicación*”.



Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el 29 de octubre de 2025 se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso, que ha tenido entrada en esta sede con fecha 31 de octubre.

La Secretaría del Tribunal, el 3 de noviembre de 2025, concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido las de las adjudicatarias de los lotes 11 y 12, en el plazo establecido.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Acto recurrible**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación de 2 de octubre de 2025, respecto a los lotes 11 y 12, notificada el día 7 de octubre. En dicha resolución, además de la adjudicación del lote 11 a otra empresa licitadora, se contiene la exclusión de la recurrente acordada por la mesa de contratación el día 14 de agosto de 2025, respecto del lote 12. El objeto del recurso, es formalmente la resolución de adjudicación, si bien, en parte, se alza contra su exclusión como motivo del recurso, de un acuerdo marco de suministros cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.b) y 2.c) de la LCSP.

### **TERCERO. Legitimación**

Respecto al lote 11, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso en su condición de entidad licitadora cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar, por lo que si se estimara el recurso podría ser adjudicataria.

Respecto al lote 12, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso en su condición de entidad licitadora cuya oferta ha sido excluida, por lo que si se estimara el recurso tendría opción de que fuese valorada su oferta y, en su caso, ser adjudicataria.

### **CUARTO. Plazo de interposición**

El recurso presentado se ha formalizado dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto: sobre la adjudicación del lote 11.**

#### **1. Alegaciones de la entidad recurrente.**

Respecto al lote 11, entiende la recurrente que *“la empresa a la que se adjudicó el respectivo contrato ... incumple ... las exigencias técnicas prescritas en los pliegos del procedimiento, en particular, en el PPT”*, reseñando normativa y doctrina sobre la condición de *“ley del contrato”* de los pliegos y sobre la exclusión por incumplimiento de las prescripciones técnicas.



La recurrente alega al respecto que *“solicitó el acceso al expediente de contratación ... en particular, el examen de toda la documentación y muestras presentadas”* por el adjudicatario del lote 11, y que el órgano de contratación le requirió para que indicara *“qué error evidente y concreto ha apreciado en la actuación del órgano de contratación en relación con la oferta adjudicada que motive el acceso al expediente y expresar qué pretende conseguir con la vista del mismo”*.

La recurrente manifiesta que *“la finalidad del acceso y examen del expediente era determinar si efectivamente se había producido ... error palmario ... en el proceso de análisis y valoración de las ofertas, con repercusión directa en la resolución de adjudicación impugnada”*.

Continúa, indicando que el 23 de octubre de 2025 tuvo acceso al expediente *“en particular, a las fichas técnicas presentadas por el licitador [adjudicatario] ... no obstante, no se les permitió el acceso a las muestras presentadas por dicho licitador”*.

Seguidamente, señala que *“la resolución de adjudicación y respectivos documentos preparatorios adolecen de un evidente error material en la evaluación de la oferta presentada por el licitador [adjudicatario] al lote 11 ... ya que el producto comercializado por el licitador con la misma referencia no cumple las dimensiones previstas en el PPT. Sobre todo, porque la RECURRENTE dispone, en sus instalaciones, de una muestra correspondiente al dispositivo médico en cuestión, mediante la cual se comprueba el incumplimiento de las especificaciones técnicas. En este sentido, la RECURRENTE se ofrece desde ya a remitir la muestra que obra en su poder a la Dirección General y a este Tribunal, con el fin de demostrar lo alegado”*.

Por último, solicita *“que la Dirección Gerencia del Hospital Universitario de Jaén adjunte al presente recurso especial en materia de contratación el expediente de contratación, incluidas las muestras presentadas por el competidor licitador”* adjudicatario del lote 11.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación indica, respecto al producto ofertado por el adjudicatario, que la recurrente no aporta prueba alguna sobre el supuesto incumplimiento de las dimensiones establecidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante, PPTP).

Continúa señalando que *“sorprende que la recurrente solicite el acceso a la muestra de un producto que ya tiene, como también, que en el escrito de interposición no se haga referencia alguna a las medidas obtenidas de la indicada muestra; o que con la información que ofrece la ficha técnica no es posible comprobar si el artículo adjudicado tiene las dimensiones que exige el PPT, algo que no se ajusta a la realidad”*.

Tras indicar lo establecido en el anexo III del PPTP respecto a las dimensiones del producto, así como, en la ficha técnica aportada por la adjudicataria, concluye señalando que *“dicho producto, en su dimensión menor (longitud exterior en palabras del adjudicatario), mide 60 cm, medida mínima establecida en el PPT ( $\geq 60$ cm). Y en su dimensión mayor (largo exterior, según los términos expresados por la empresa adjudicataria), mide 90 cm, valor inferior al máximo, 100 cm, que fija aquel documento contractual”*.

## **3. Alegaciones de la interesada.**

La adjudicataria del lote 11 manifiesta que la ficha técnica de su producto cumple con las características mínimas *“de forma taxativa y verificable”* y que se le otorgó la máxima puntuación, lo que supone *“la prueba irrefutable de que la documentación técnica y las muestras aportadas, fueron consideradas plenamente hábiles, suficientes y*



veraces para demostrar el cumplimiento, la superioridad funcional y la eficacia del resultado, desvirtuando íntegramente la pretensión” de la recurrente.

Asimismo, considera que “el Tribunal no debe admitir una alegación que, sin aportar la carga de la prueba en contrario, intenta desvirtuar una valoración técnica ya realizada y confirmada por la Administración”.

Seguidamente, censura que la recurrente base “una parte central de su impugnación en una supuesta muestra de nuestro producto obtenida fuera del expediente de licitación” y que omita “intencionadamente concretar qué medida exacta o qué requisito incumple dicha muestra externa, limitándose a una vaga insinuación de incumplimiento”.

Concluye, indicando que “la interposición del presente recurso, tras conocerse que la oferta de la recurrente obtuvo una valoración técnica sustancialmente inferior, revela un abuso de derecho y un ánimo esencialmente dilatorio”.

#### **4. Consideraciones del Tribunal.**

La cuestión suscitada se refiere al posible incumplimiento por la adjudicataria del lote 11 de las dimensiones del producto ofertado, por lo que, para determinar tal circunstancia, es preciso analizar lo que establecen los pliegos al respecto.

En el Anexo III del PPTP, al definirse las características técnicas del producto del lote 11, se indica lo siguiente:

“NOMBRE”: “EMPAPADERA CAMA ABSORBENTE / MEDIANA-Dimensión mayor: [60-100]; Dimensión menor: [60-65]”  
“CARACTERÍSTICAS GENERALES: Medidas. Dimensión mayor:  $\geq 60\text{cm} < 100\text{cm}$ . Dimensión menor:  $\geq 60\text{cm} < 65\text{cm}$ .”

Asimismo, en la ficha técnica del artículo incluido por la adjudicataria en su sobre electrónico nº 2, las dimensiones del producto adjudicado, TEXMEDEM90, son las siguientes:

“Medidas: Longitud exterior: 60 cm. Largo exterior: 90 cm”.

A la vista de lo anterior, como manifiesta el órgano de contratación, se constata que las dimensiones de la empapadera ofertada por el adjudicatario son correctas, al estar incluidas en el intervalo establecido, en cuanto a las medidas del producto, en el PPTP.

La recurrente dice tener en sus instalaciones “una muestra correspondiente al dispositivo médico en cuestión, mediante la cual se comprueba el incumplimiento de las especificaciones técnicas”, indicando que “se ofrece desde ya a remitir la muestra que obra en su poder a la Dirección General y a este Tribunal, con el fin de demostrar lo alegado”, pero ni siquiera indica las dimensiones de la misma.

Como, indica la adjudicataria en sus alegaciones «una muestra obtenida de forma unilateral, sin cadena de custodia y sin constar como la "Muestra Oficial" del Licitador, carece de cualquier valor probatorio y vulnera los principios de igualdad, transparencia y seguridad jurídica».

Hay que tener en cuenta a este respecto, así como, en cuanto a lo solicitado por la recurrente de que el órgano de contratación adjunte al recurso las muestras presentadas por el adjudicatario del lote 11, que no podría garantizarse la trazabilidad de las muestras, por lo que, este Tribunal no tendrá en consideración las muestras que, en su caso le remita la recurrente, ni la que le remita el órgano de contratación que, según indica en diligencia expedida al efecto, “envía una muestra de la medida de 60\*60 que no siendo ésta la medida adjudicada se encuentra en condiciones de ser enviada... las muestras de 60\*90 se han empleado en su totalidad para realizar las



*diferentes pruebas de absorción, resistencia y calidad, no quedando ninguna de ellas para poder remitirla al Tribunal”.*

No obstante, cabe advertir que, cuando se soliciten muestras de los productos a suministrar, sería conveniente que el órgano de contratación lo hiciera en un número suficiente que le permita reservar una muestra sin usar, ni probar, para tenerla a disponibilidad de este Tribunal o de cualquier otro órgano de control que, en su caso, la requiera.

Pues bien, la comisión técnica, una vez analizada la ficha técnica del producto y las muestras del mismo, acordó otorgar la máxima puntuación (50 puntos), en los criterios de valoración no automáticos (valoración técnico-funcional de los artículos) al adjudicatario del lote 11, al considerar que el producto ofertado *“cumple características técnicas, con muy buena absorción ... medidas dentro de rango máximo. Por lo que la calidad, facilidad, seguridad y eficacia en resultados se considera muy adecuada”* (el subrayado es nuestro).

En este sentido, aun cuando, la cuestión recurrida se refiere a un posible incumplimiento de las prescripciones técnicas y no, estrictamente, a la valoración de las ofertas respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor, se estima procedente citar la doctrina sobre la discrecionalidad técnica, en lo referente a la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos, por la cualificación técnica de quienes los emiten.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009, declara que *«la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción iuris tantum 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».*

Igualmente, como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores o evaluadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico, y, en la licitación recurrida, hay una palmaria falta de acreditación de la recurrente de lo que afirma, al basarse únicamente en su experiencia y en una muestra que dice tener de la empapadera, de la que ni siquiera aporta las medidas, para señalar que hay un error por parte de la comisión técnica, lo que en ningún caso puede desvirtuar lo indicado por esta en su informe.

Así, la recurrente, para desmerecer la evaluación realizada por la comisión técnica, lo único que manifiesta, además de lo expuesto sobre una muestra que dice tener en su poder, es que *“tiene conocimiento, en virtud de su amplia y consolidada experiencia en el mercado, de que el dispositivo médico ofertado por el licitador [adjudicatario] para el lote 11 no cumple con las prescripciones técnicas establecidas en los pliegos que rigen el expediente de contratación”*, por lo que, teniendo en cuenta lo indicado en la ficha técnica del producto, conforme a la cual la empapadera cumple las medidas de ancho y largo exigidas en el PPTP, la recurrente, en modo alguno, ha acreditado que dicho producto no tenga las medidas que se indican en la ficha técnica.

A este respecto, es interesante aludir a parte las alegaciones del adjudicatario del lote 12 que indica que *«este tipo de manifestaciones, basadas únicamente en rumores o “información proveniente del mercado”, no solo carecen de rigor jurídico, sino que pueden generar un daño reputacional injustificado a un operador económico que ha resultado adjudicatario conforme a la normativa y a los pliegos.*

*El ejercicio del derecho a recurrir no ampara la realización de imputaciones genéricas y no acreditadas que, en la práctica, pueden distorsionar la competencia y afectar a la imagen de un competidor, lo que contraviene los principios de buena fe y lealtad en la contratación pública”.*



Ante esta circunstancia, en la que la recurrente argumenta un supuesto incumplimiento del PPTP, que no acredita de forma mínimamente suficiente, debe prevalecer el análisis que realiza la comisión técnica y que asume la mesa de contratación, que, como hemos indicado, se presupone válido, salvo que se demuestre lo contrario, por lo que se desestima este motivo de recurso.

## **SEXTO. Fondo del asunto: sobre la exclusión de la recurrente del lote 12.**

### **1. Alegaciones de la entidad recurrente.**

Respecto al lote 12, entiende la recurrente que *“su oferta ha sido excluida indebidamente”*.

Alega al respecto que *“solicitó el acceso al expediente de contratación ... en particular, el examen de toda la documentación y muestras presentadas”* por el adjudicatario del lote 12, y que el órgano de contratación le requirió para que indicara *“qué error evidente y concreto ha apreciado en la actuación del órgano de contratación en relación con la oferta adjudicada que motive el acceso al expediente y expresar qué pretende conseguir con la vista del mismo”*.

Asimismo, manifiesta que *“la finalidad del acceso y examen del expediente era determinar si efectivamente se había producido ... error palmario ... en el proceso de análisis y valoración de las ofertas, con repercusión directa en la resolución de adjudicación impugnada”*.

Continúa, indicando que el 23 de octubre de 2025 tuvo acceso al expediente pero que *“no se les permitió el acceso ... ni a los documentos técnicos y muestras aportados por el licitador [adjudicatario] ... por lo que tampoco le fue posible ... acreditar el incumplimiento de las prescripciones técnicas por parte del producto ofertado por dicho licitador”*.

Seguidamente, la recurrente manifiesta que *“considera que la resolución de adjudicación adolece ... de un error material en el análisis y la evaluación técnica de la oferta presentada por ella para el lote 12 ... esto se debe a que ... el dispositivo médico ofertado por la RECURRENTE cumple con las dimensiones previstas en el PPT, cuando se considera en su posición abierta”*.

A continuación, señala el posible incumplimiento del principio no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, porque manifiesta que la comisión técnica ha evaluado su producto en posición cerrada, a diferencia del resto de licitadores.

Asimismo, reseña normativa y doctrina sobre la exclusión por incumplimiento de las prescripciones técnicas, concluyendo, indicando que *“en el presente caso, no existe incumplimiento alguno, como se desprende del análisis de la ficha técnica del producto propuesto para el lote 12”*.

### **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación manifiesta que la muestra presentada por la recurrente no cumple las dimensiones exigidas en el PPTP y que *“si el recurrente dispone de algún producto que cumpla las medidas establecidas en el PPT (y al que quizá puedan referirse sus afirmaciones sobre las posiciones abierta y cerrada) lo cierto es que no presentó, como era obligado, la muestra correspondiente, debiendo ahora acarrear con los perjuicios que se deriven de la falta de diligencia en la preparación y presentación de su oferta”*.



### 3. Alegaciones de la interesada.

La adjudicataria del lote 12 indica que está de acuerdo con la exclusión de la recurrente por aportar una muestra que no cumple con las especificaciones técnicas requeridas en el PPTP.

Asimismo, respecto a lo alegado por la recurrente de que *“ha tenido conocimiento, a través de información proveniente del mercado, de la posible existencia de incumplimientos de determinadas especificaciones técnicas por parte de las ofertas adjudicadas”*, la adjudicataria censura el que no haya aportado prueba alguna.

Concluye, señalando que *“pretender que se altere el método de valoración para acomodar una muestra que no cumple las dimensiones requeridas supondría vulnerar precisamente los principios que ... invoca, ya que implicaría modificar las reglas del procedimiento en beneficio de un licitador concreto, en detrimento de la igualdad y la transparencia”*.

### 4. Consideraciones del Tribunal.

Como hemos indicado en el fundamento de derecho cuarto, el objeto del recurso, es formalmente la resolución de adjudicación, si bien, en parte, se alza contra su exclusión, referida en la citada resolución.

Por ello, procederemos a analizar en este motivo del recurso, la pertinencia de la exclusión de la recurrente del procedimiento por la mesa de contratación, en su sesión del 14 de agosto de 2025, porque la muestra aportada no cumplía las características del PPTP, al ser de unas dimensiones de 60x75, cuando las dimensiones exigidas eran *“dimensión mayor (150-200), dimensión menor (80-85)”*.

Para determinar la procedencia de la decisión de la mesa de contratación sobre la exclusión de la recurrente hay que analizar lo que establecen los pliegos al respecto.

El apartado 15 *“MUESTRAS/ DEMOSTRACIÓN”* del Cuadro Resumen del PCAP establece lo siguiente:

*“15.1.- Procede presentar muestras:*

*[x] Si [ ] No*

*15.2.- En caso afirmativo, indicar lugar de entrega y número mínimo de muestras a presentar:*

*Remitir 5 unidades, para su valoración, en el Registro General del Hospital Universitario de Jaén, sito en Avda. de Ejército Español n° 10.*

*En el desarrollo de sus funciones, el Órgano Evaluador podrá solicitar, un mayor número de las mismas, en caso de que sean necesarias, para su correcta valoración. Los licitadores deben presentar las mismas de conformidad con lo previsto en el Cuadro Resumen del PCAP.*

*Especialidades de régimen de presentación de muestras, en su caso, y justificación:*

*15.3 Procede demostración:*

*[ ] Si [x] No”*

En cuanto al PPTP:

El apartado 4 *“DOCUMENTACIÓN TÉCNICA”* indica que *“Contendrá los documentos donde se reflejen las características técnicas de la oferta del licitador, en relación con la realización del suministro objeto de licitación y lo previsto en este Pliego y sus Anexos.*

*El índice y resumen de la documentación relativa a la Oferta técnica se elaborará según el modelo Anexo V-A, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.*



*En la documentación técnica deberán incluir justificación del cumplimiento de las características técnicas solicitadas para el material objeto de la licitación y que se han detallado en el Anexo I a este Pliego”.*

El apartado 5.2 “Procedimiento de evaluación” señala que “el Órgano Evaluador desarrollará sus funciones teniendo en cuenta las muestras, la documentación y la información aportada por los licitadores”.

El apartado 5.3. “Muestras” indica que son “obligatorias, debiendo remitir 5 unidades, para su valoración ... los licitadores deben presentar las mismas de conformidad con lo previsto en el Cuadro Resumen del PCAP”.

El apartado 5.5. “Informe técnico” señala que “finalizado el procedimiento de evaluación, el Órgano Evaluador emitirá un informe el que se especificarán el contenido de aquél, los parámetros y medidas empleados, las ofertas que no cumplen las prescripciones técnicas, con indicación de las causas del incumplimiento y la calificación obtenida por cada uno de los licitadores de acuerdo con el baremo que resulte de aplicación”.

Por último, el Anexo III del PPTP, respecto al lote 12, establece lo siguiente:

“NOMBRE”: “EMPAPADERA CAMA ABSORBENTE / GRANDE-Dimensión mayor: [150-200]; Dimensión menor: [80-85]”.  
“CARACTERÍSTICAS GENERALES: Medidas. Dimensión mayor:  $\geq 100\text{cm} \leq 200\text{ cm}$  Dimensión menor:  $\geq 65\text{cm} < 85\text{ cm}$ ”.

A la vista de lo establecido en los pliegos observamos lo siguiente:

- La presentación de muestras es obligatoria.
- El órgano evaluador, además de la documentación y de la información aportada por las licitadoras, tendrá en cuenta las muestras en el procedimiento de evaluación.
- Las muestras deben cumplir las características técnicas exigidas.
- Las prescripciones técnicas indican expresamente la dimensión de la empapadera.
- El órgano evaluador emitirá un informe en el que especificará las ofertas que no cumplen las prescripciones técnicas, con indicación de las causas del incumplimiento.

Pues bien, esta secuencia es exactamente la que ha tenido lugar en el presente caso:

- La recurrente presentó las muestras, pero, según lo indicado por el órgano de contratación, solo presentó las muestras del lote 11 (60x75 cm), pero no las del lote 12 (80x180cm), según la ficha técnica aportada por aquella.
- El órgano evaluador las analizó.
- Las muestras, consecuentemente, no cumplían las características técnicas exigidas en el lote 12 al no tener las dimensiones exigidas en el PPTP.

A este respecto, aun cuando en el anexo III del PPTP, al referirse al lote 12, en el apartado del nombre se indica “Dimensión mayor:[150-200];Dimensión menor:[80-85]” y en el apartado características generales se indica “Medidas . Dimensión mayor:  $\geq 100\text{cm} \leq 200\text{ cm}$  Dimensión menor:  $\geq 65\text{cm} < 85\text{ cm}$ ”, hay que indicar que la muestra aportada no cumple con ninguna de ambas dimensiones, al medir 60x75 cm.

- El órgano evaluador emitió un informe en el que especificó que la oferta de la recurrente no cumplía las prescripciones técnicas, con indicación de la causa del incumplimiento, que fue el presentar una muestra del producto con dimensiones que incumplen lo establecido en el PPTP.
- La recurrente, por ello, fue excluida de la licitación.

Ante esta evidencia, lo único que alega la recurrente es que las “muestras presentadas fueron erróneamente analizadas ... se ha producido un error evidente y manifiesto en la evaluación de su oferta ...el supuesto incumplimiento atribuido a la RECURRENTE durante la evaluación técnica se fundamenta únicamente en el hecho de que la Comisión Técnica consideró las muestras en posición cerrada, cuando el juicio técnico correcto debía



*realizarse tomando en cuenta la posición abierta, que refleja fielmente la forma en que el producto será efectivamente utilizado ... este error técnico no es inocuo, sino que contamina gravemente todos los actos procedimentales posteriores, incluida la decisión de adjudicación del Lote 12, al basarse en un criterio erróneo que carece de respaldo en la realidad objetiva de los productos. En consecuencia, considerando que, en posición abierta, el producto propuesto por la RECURRENTE cumple estrictamente con todas las especificaciones técnicas establecidas en los pliegos resulta concluyente que su exclusión fue injustificada”.*

Realiza tales afirmaciones sin aportar ninguna prueba de que la evaluación la hizo la comisión técnica en posición cerrada, obviando indicar que las muestras aportadas no cumplían las prescripciones técnicas exigidas, dado que aportó las correspondientes al lote 11 en vez de las del lote 12.

Así, pone en cuestión, sin justificación ni acreditación alguna, la actuación profesional de un grupo multidisciplinar (5 supervisores de enfermería de diversas ramas médicas y un experto en seguridad en el trabajo) que, además de las múltiples evaluaciones de todos los lotes, ha examinado las muestras presentadas por las 5 licitadoras del lote 12, habiendo considerado a 4 de ellas no adecuadas, por incumplir las dimensiones exigidas en el PPTP.

En este sentido, es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores.

Como, también señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye indicando que no deben olvidarse las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.

Así, lo que ha hecho el órgano de contratación es establecer las características técnicas de los productos a suministrar de acuerdo con su conocimiento de las necesidades administrativas y para comprobarlas, ha solicitado muestras de los mismos.

Asimismo, hemos de indicar que, como venimos señalando en nuestras resoluciones, este Tribunal no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas (v.g. Resolución 111/2020, de 14 de mayo).

Y estas prescripciones técnicas fueron aceptadas por la recurrente al no impugnar los pliegos, los cuales constituyen la ley del contrato. Al respecto, conviene señalar que es criterio consolidado por los órganos de revisión de decisiones en materia contractual el que establece la obligación de adecuar las ofertas presentadas a lo establecido en los pliegos, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta u



ofertas presentadas que no observen las especificaciones establecidas por el órgano de contratación en aquellos. Como viene expresando la ya reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resolución 377/2019, de 7 de noviembre, 496/2021, de 25 de noviembre y 125/2024, de 27 de marzo, entre otras muchas), los pliegos que rigen el contrato son "lex inter partes" o "lex contractus" y vinculan a las licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas.

Pero es que, la recurrente considera que “no existe incumplimiento alguno”, basándose en la ficha técnica del producto, y ni siquiera pone en cuestión que no ha presentado las muestras del lote 12 sino las del lote 11, considerando, además, que las “muestras presentadas fueron erróneamente analizadas” y apostillando que la “decisión de exclusión de la propuesta de la aquí recurrente es, además de improcedente y reveladora de una particular indolencia en la actividad de evaluación de las ofertas, manifiestamente ilegal”, reiteramos, todo ello sin aportar prueba alguna y sin tener en cuenta que el órgano evaluador está obligado a valorar teniendo en cuenta no solo la documentación y la información aportada por las licitadoras (como la ficha técnica), sino también las muestras ofertadas, que se piden con ese fin, todo ello, de conformidad con lo establecido en el apartado 5.2 del PPTP.

También, cuestiona la recurrente que la “violación del principio de igualdad entre operadores económicos y de la prohibición de discriminación”. Al respecto, en nuestra Resolución 410/2025, de 11 de julio, indicábamos que <<ha de tenerse en cuenta que cuando el órgano de contratación en los pliegos o en los documentos que rigen la licitación define las condiciones que pretende imponer a las entidades licitadoras se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de las entidades licitadoras, sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre las mismas.

Así se manifiesta el Tribunal General de la Unión Europea, Sala Segunda, en su Sentencia, de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), cuando afirma en su apartado 78 que «Por otro lado, si la (...) [entidad contratante] no se hubiera atenido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, Nexans France/Empresa Común Fusión for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80) (...)».

En tal sentido, la jurisprudencia europea viene reiterando que el principio de igualdad de trato implica que todas las entidades licitadoras deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus proposiciones como al ser valoradas estas por la entidad adjudicadora (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica). Asimismo, este principio es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Universidad Bau y otros)>>.

A este respecto, la recurrente manifiesta que “la resolución de adjudicación está viciada por una grosera violación del principio de igualdad entre operadores económicos y de la prohibición de discriminación ... el análisis y la evaluación técnica de las propuestas no deben conducir a un resultado que origine una discriminación injustificada entre los licitadores ... sucede que, atendiendo al caso concreto, resulta evidente la aplicación de una dualidad de criterios que condujo, por consiguiente, a la imposición de dos consecuencias jurídicas distintas por incumplimientos iguales o, al menos, similares”.



Una vez más, la recurrente realiza unas afirmaciones sin aportar prueba alguna, ya que consta en el expediente que la comisión técnica ha valorado las proposiciones de las licitadoras, de acuerdo con las condiciones establecidas en los documentos del procedimiento de licitación, concretamente en la cláusula 5.2 del PPTP y, así, ha tenido en cuenta no solo la documentación y la información aportada por las licitadoras, sino también las muestras ofertadas y ello, respecto a todas las licitadoras.

Por todo ello, debe confirmarse el acuerdo de exclusión adoptado, por lo que el recurso interpuesto debe ser desestimado en cuanto a este motivo.

### **SÉPTIMO. Sobre la temeridad en la interposición del recurso. Multa a imponer conforme a criterios de proporcionalidad.**

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma»*, en este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional:

*“Es criterio de esta Sala que «La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución» (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular «algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas» (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014))”.*

Al respecto, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse *«cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita»*, o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, *«La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación»*.

Sin embargo, la mala fe tiene un sentido más restringido, porque precisa de un componente malicioso que no concurre en la temeridad. Supone un comportamiento deliberado en la formulación de pretensiones jurídicas,



que a sabiendas se aparta de la exigible acomodación a la normativa jurídica de la institución de que se trate. La mala fe exige una intencionalidad manifiesta de bordear o incumplir la norma con peticiones que no se corresponden con las que se derivan del derecho ejercitado. Podría decirse que la temeridad asemeja una actitud culposa, mientras que la mala fe, precisa de un notable componente doloso.

En este supuesto, este Tribunal, tras el análisis del contenido del presente recurso, aprecia que el mismo adolece de una clara falta de viabilidad jurídica, en los términos analizados, dada la debilidad de los argumentos, ya que la recurrente basa su impugnación respecto al lote 11 en que *“tiene conocimiento, en virtud de su amplia y consolidada experiencia en el mercado, de que el dispositivo médico ofertado por el licitador [adjudicatario] para el lote 11 no cumple con las prescripciones técnicas establecidas en los pliegos que rigen el expediente de contratación”*.

Asimismo, a sabiendas de que ha incumplido las prescripciones técnicas al no aportar las muestras del lote 12, la recurrente se permite repretender a la Administración al considerar que ha excluido su oferta al lote 12 de modo *“improcedente y reveladora de una particular indolencia en la actividad de evaluación de las ofertas, manifiestamente ilegal”*, pero, sin aportar una prueba mínimamente acreditativa de lo que dice, sino simplemente manifestando su opinión de que la comisión técnica analizó su producto cerrado en vez de abierto, sin tener en cuenta la obligación que tiene el órgano evaluador de desarrollar sus funciones teniendo en cuenta no solo la documentación y la información aportada por los licitadores, sino también las muestras ofertadas, de acuerdo con lo establecido en el apartado 5.2 del PPTP.

Y, como hemos indicado anteriormente, las muestras presentadas fueron únicamente las del lote 11 por lo que, consecuentemente, no cumplían con las medidas exigidas en el lote 12.

Cabe recordar que a la recurrente compete articular y argumentar los motivos en que fundamenta su pretensión, pues bien, en el presente asunto se constata una falta clara de consistencia de las alegaciones esgrimidas que no encuentran apoyo en el contenido de los pliegos, sino, más bien, al contrario, el órgano de contratación cumplió los pliegos al calificar su oferta como *“no adecuada”* y al excluirla de la licitación por no cumplir las muestras ofertadas con los requerimientos del PPTP.

A lo anterior se une que el recurso ha dado origen a un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, pese a lo notorio de su improcedencia, incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este órgano, con el consiguiente perjuicio para el órgano de contratación y para otros recurrentes en cuyos recursos los motivos estaban bien fundamentados.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con temeridad.

En cuanto al importe de la multa, el artículo 58.2 de la LCSP dispone que *«(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.»*

En el supuesto enjuiciado, este Tribunal, acuerda imponer a la recurrente multa, habida cuenta de que se evidencia al menos dicha temeridad, careciendo de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado, en su caso, con la interposición del recurso al órgano de contratación.

Respecto a la cuantía de la multa, partiendo de que el límite máximo de la multa a imponer alcanza los 30.000 euros, y de que la Ley establece esas dos circunstancias la temeridad y la mala fe, estimamos que al concurrir de



forma manifiesta una de las dos, la temeridad, y no acreditarse la mala fe, la multa debiere quedar fijada en un hipotético tramo inferior de la horquilla legalmente establecida en el citado precepto, motivado además en la inexistencia de reiteración o reincidencia en la conducta.

En consecuencia, este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el artículo 58.2 de la LCSP, acuerda imponer a la recurrente una multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, toda vez que no ha sido cuantificado el perjuicio ocasionado al órgano de contratación, ni al resto de entidades interesadas.

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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la resolución de adjudicación, de fecha 2 de octubre de 2025, respecto a los lotes 11 y 12, del “Acuerdo Marco de suministro de material del Subgrupo 01.02 de material genérico de higiene y protección, para los centros sanitarios que integran la Central Provincial de Compras de Jaén” (Expte. 42/2025. CONTR 2025 0000118812), convocado por el Hospital Universitario de Jaén, del Servicio Andaluz de Salud, conforme a lo expuesto en los fundamentos de derecho quinto y sexto de esta Resolución.

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

**TERCERO.** Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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

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

