

**Recurso 612/2025**  
**Resolución 683/2025**  
**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 2 de octubre de 2025 del órgano de contratación en la que se adjudican los lotes 19 y 20, y se declara desierto el lote 18 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», expediente número CONTR 2025 0000118812, convocado por el Hospital Universitario de Jaén, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 12 de febrero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del acuerdo marco indicado en el encabezamiento, con un valor estimado de 6.174.449,80 euros.

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

Mediante resolución de 2 de octubre de 2025 del órgano de contratación se adjudican, entre otros, los lotes 19 y 20 a la entidad ■ (en adelante la entidad adjudicataria) y el lote 18 se declara desierto.

**SEGUNDO.** El 29 de octubre de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente, contra la citada resolución de 2 de octubre de 2025 del órgano de contratación que, entre otros, adjudica los lotes 19 y 20 y declara desierto el lote 18, en ambos casos del acuerdo marco citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, del mismo 29 de octubre de 2025, se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita que aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido el 31 de octubre de 2025.

Acto seguido, la Secretaría del Tribunal el día 3 de noviembre 2025, primer día hábil siguiente, concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de entidades licitadoras que habían presentado oferta, para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas al recurso interpuesto, habiéndose recibido en el plazo establecido las aportadas por la entidad adjudicataria de los lotes 19 y 20.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el 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 en cuanto a los lotes 19 y 20 contra la adjudicación de un acuerdo marco de suministro, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.b) y 2.c) de la LCSP.

En cuanto a la declaración de desierto del lote 18, al tratarse de un acto finalizador del procedimiento de adjudicación es equiparable, a efectos del recurso especial, a la adjudicación. Así se viene pronunciando de modo reiterado y constante este Tribunal (v.g. Resoluciones 187/2017 de 26 de septiembre, 49/2018 de 23 de febrero, 35/2019 de 14 de febrero, 530/2021 de 3 de diciembre, 191/2022 de 18 de marzo, 440/2023 de 15 de septiembre, 467/2024 de 25 de octubre, 21/2025 de 24 de enero, 76/2025 de 7 de febrero y 215/2025 de 23 de abril, entre otras muchas), y el resto de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual.

Aunque formalmente el recurso se interpone contra la resolución en la que se adjudican los lotes 19 y 20 y se declara desierta la licitación al lote 18, sustantivamente se impugna la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente a los citados lotes.

### **TERCERO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora que ha sido excluida de los lotes 18, 19 y 20 del procedimiento de adjudicación del acuerdo marco citado en el encabezamiento.

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

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que obra en el procedimiento del recurso, la resolución que adjudica los lotes 19 y 20 y declara desierto el lote 18 le fue notificada el día 7 de octubre de 2025 a la entidad ahora recurrente, por lo que computando desde dicha fecha el recurso presentado el 29 de octubre de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.



## **QUINTO. Fondo del asunto. Sobre la exclusión de la oferta de la entidad recurrente al lote 18.**

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

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra la declaración de desierto del lote 18 del acuerdo marco, solicitando a este Tribunal como cuestión de fondo que, con estimación del mismo, acuerde que *«Se declare la nulidad del Acuerdo de Adjudicación y de exclusión de (...) [la entidad ahora recurrente] en el Lote 18, por resultar contraria a Derecho, al haberse producido la exclusión de la licitadora sin motivación suficiente, pese a haber acreditado plenamente el cumplimiento de las exigencias de calidad y medio ambiente mediante la documentación del fabricante (...), que dispone de los correspondientes certificados y licencia de fabricación a terceros. En consecuencia, se ordene la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la exclusión, a fin de que se valore la oferta técnica y económica de (...) [la entidad ahora recurrente] de conformidad con los principios de igualdad de trato y concurrencia efectiva, procediendo, en su caso, a la adjudicación del Lote 18 a su favor, por resultar la oferta económicamente más ventajosa, y único licitador.»*

Afirma la recurrente que ha sido la única licitadora del lote 18, habiendo sido previamente admitida y valorada positivamente en los aspectos técnicos y económicos, con una oferta plenamente conforme a las prescripciones del pliego. Posteriormente, la mesa de contratación le requirió la subsanación relativa a la aportación de certificados de calidad y gestión medioambiental, manifestando expresamente su empresa que dichos certificados no eran propios, sino de la entidad fabricante del producto, dado que su empresa mantiene un contrato de fabricación y envasado en exclusiva, así como una licencia de fabricación a terceros debidamente inscrita y vigente, sobre ello manifiesta que aporta con el recurso los documentos 4, 5 y 6 en los que se acredita que se dispone efectivamente de las certificaciones requeridas, emitidas por entidad acreditada, cumpliendo plenamente las exigencias de los pliegos en materia de calidad y medio ambiente

Al respecto, indica que la exigencia de que las certificaciones deban estar a nombre de la entidad licitadora y no de la empresa fabricante, no puede aplicarse de forma rígida ni excluyente, tal como ha reiterado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resoluciones 836/2018, 103/2020 y 169/2022), que reconoce que los certificados de calidad o medio ambiente pueden acreditarse a través de la entidad fabricante cuando la empresa licitadora actúa como distribuidora o comercializadora autorizada (caso de su entidad), siempre que se acredite documentalmente la relación jurídica entre ambas, como sucede en el presente caso.

Asimismo, señala que el artículo 93.2 de la LCSP permite acreditar la solvencia técnica mediante los medios de que disponga la persona empresaria, incluidos los de otras entidades siempre que pueda demostrar que, para la ejecución del contrato, dispondrá efectivamente de tales medios, previsión que a su entender se refuerza por el artículo 75.2 de la LCSP, que expresamente autoriza recurrir a las capacidades de otras entidades (empresas fabricantes o subcontratistas) para acreditar la solvencia técnica o profesional.

Igualmente, manifiesta que la jurisprudencia del “TJUE (asuntos C-76/81 Transporoute, C-45/87 Comisión c. Irlanda, y C-94/12 Swm Costruzioni 2 SpA)” impide la exclusión de un operador económico cuando ha demostrado, mediante medios alternativos, que el producto o servicio cumple las especificaciones técnicas exigidas, consagrando el principio de equivalencia de medios de prueba.

Por tanto, a su juicio, la documentación aportada -contrato de fabricación y envasado, licencia de fabricación a terceros, licencia de su empresa y certificados de calidad de la entidad fabricante- constituye una prueba suficiente y plenamente válida de que el producto ofertado cumple con las normas de calidad y medio ambiente exigidas en el pliego, sin que exista incumplimiento material alguno.



Concluye la recurrente afirmando que la decisión del órgano de contratación de excluir a su empresa por considerar “no subsanado” el requerimiento resulta manifiestamente desproporcionada, contraria al artículo 141.2 de la LCSP, que faculta a la Administración para requerir aclaraciones o documentación complementaria antes de acordar una exclusión, y vulnera los principios de proporcionalidad, buena fe y confianza legítima (artículo 3.1 de la Ley 40/2015) al apartarse del criterio previamente comunicado por el propio personal técnico, quienes indicaron que no era necesaria la aportación de tales certificados al tratarse de documentos de la empresa fabricante.

En este sentido, relata la recurrente una supuesta conversación telefónica con personal al servicio del órgano de contratación «solicitando aclaración sobre el Requerimiento recibido. Una vez consultado, nos indican que es para la subsanación de uno de los certificados enviados que estaba caducado y que debíamos solicitar uno nuevo.

*En la misma llamada sobre el último punto con certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que la persona empresaria cumple determinadas normas de garantía de calidad, o de gestión medioambiental conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP, se les MANIFIESTA EXPLICITAMENTE, que (...) [su entidad], carece de estos certificados, en la fase de fabricación y envasado del producto, dado que están “subcontratados” con fabricante y envasador a terceros, que si dispone de normas de calidad y medioambientales.*

*La contestación sobre esta consulta, fue que (...) [su entidad] “En contratación solo tenemos apuntado que el Certificado de la SS esta caducado, y es subsanable, si no disponen directamente de los certificados de calidad o medio ambiente, que no afecta”.*

*Mi representada, subsana el Certificado que le indican como obligatoria y dado la manifestación expresa de la (...) [persona] de contratación (...), de “carece de importancia”, no se presentan las Certificaciones del fabricante- envasador (la entidad (...), con CIF (...))».*

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

El órgano de contratación en su informe al recurso señala que de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 20.4 del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), en relación su cláusula 7.5.2, los licitadores debían aportar certificación de un sistema de gestión de calidad con los requisitos que se indican en aquel. En este sentido, señala el informe al recurso que en cumplimiento de lo establecido en la mencionada cláusula del PCAP, mediante oficio de fecha 22 de agosto de 2025, se requirió a la entidad ahora recurrente la presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de aquellos.

Al respecto, dicha entidad, dando cumplimiento al citado requerimiento, presentó el día 5 de septiembre de 2025 la documentación que se relaciona en el justificante de presentación, entre la que no se encontraba el certificado exigido por el mencionado apartado 20.4 del cuadro resumen, hecho verificado por la mesa de contratación en su sesión de fecha 12 de septiembre de 2025 (acta\_42\_02\_AM\_42\_2025), por lo que acordó conceder a aquella un plazo de tres días naturales, para esta omisión y la de otros documentos que tampoco habían sido aportados.

Así las cosas, manifiesta el informe al recurso que mediante oficio de 15 de septiembre de 2025 se requiere a la sociedad mercantil recurrente para que aporte la documentación omitida en el anterior trámite. Aquella, atiende dicho requerimiento y el día 18 de septiembre de 2025, presenta la documentación que se indica en el justificante de presentación que obra en el expediente, en el que sigue sin figurar el referido certificado del



sistema de gestión de calidad, hecho que de nuevo es verificado por la mesa de contratación en su sesión de fecha 19 de septiembre de 2025 (acta 43\_04\_AM\_42\_2025).

A la vista de lo anterior, señala el informe al recurso que la mesa acuerda conceder a la entidad ahora recurrente un nuevo plazo de tres días naturales para que aclare si cuenta con dicho certificado, lo que se realiza por medio del oficio de fecha 22 de septiembre de 2025, en el que se solicita a la recurrente que aclare si cuenta con el precitado certificado, quien el día 24 de septiembre de 2025 aporta la documentación que se relaciona en el justificante de presentación que figura en el expediente y el que aparecen los siguientes documentos: “Certificado AEAT 16-09- 2025.pdf, Certificado Junta Andalucía 15-09-2025.pdf, Certificado seg social Herboliva 24-09-2025.pdDECLARACION YCERTIFICADO EXENCION I.A.E.\_signed.pdf”, pero no el certificado que indica el apartado 20.4 del cuadro resumen del PCAP.

Acto seguido, relata el informe al recurso que la mesa de contratación, en su reunión del día 26 de septiembre de 2025 (acta\_45\_05\_AM\_42\_2025), verifica aquel hecho y acuerda tener por no subsanada la documentación previa aportada y la exclusión de la entidad ahora recurrente.

Concluye el órgano de contratación en su informe al recurso que *«De todo lo anterior resulta, contrariamente a lo que sostiene (...) [la entidad ahora recurrente], que hasta en tres ocasiones se le requirió, una de forma genérica –oficio de 22 de agosto de 2025, leído el día 25 del mismo mes- y dos de forma específica –oficios de 15 de septiembre y 22 de septiembre de 2025, leídos respectivamente los precitados días-, para que presentara el tantas veces citado certificado de un sistema de gestión de la calidad, por lo que no se ajusta a la realidad la afirmación que realiza aquella en su recurso de que no hay requerimientos referidos al certificado de calidad.»*

### **3. Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes, procede analizar la denuncia de la recurrente en la que afirma en síntesis que la exclusión de su oferta carece de motivación suficiente, resulta formalista y contraria al principio de concurrencia (en términos del recurso principios de interpretación pro-concurrencia y favor ofertantes), generando un efecto discriminatorio sin causa técnica ni jurídica que lo justifique.

En primer lugar, entiende este Tribunal necesario reproducir los tres requerimientos formulados a la entidad ahora recurrente cuya oferta fue calificada como la de mejor calidad-precio. En lo que aquí concierne, en el primero de los requerimientos se le indicaba lo siguiente:

*«En relación al AM 42/2025 (...) y habiendo resultado la mejor oferta en determinados lotes, a los que se presenta, se le emplaza por término de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido este requerimiento, a fin de que aporten la documentación acreditativa, de la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones para contratar, conforme a lo previsto en la cláusula 7.5. del PCAP, que no conste en el expediente de referencia.»*

Asimismo, en el segundo requerimiento se le solicita que subsane lo siguiente:

*«En relación EXP. AM 42/2025 (...) y habiendo resultado la mejor oferta en determinados lotes, a los que se presenta, se le emplaza por término de tres días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido este requerimiento, a fin de que aporten la documentación acreditativa:*

*- Certificados acreditativos de hallarse al corriente en el cumplimiento con la Seguridad Social, y las obligaciones tributarias impuestas por las disposiciones vigentes (ESTATAL y AUTONÓMICA).*



- Cuando se ejerzan actividades sujetas al Impuesto sobre Actividades Económicas: copia electrónica, sea auténtica o no del alta, referida al ejercicio corriente, o declaración responsable de no haberse dado de baja en la matrícula del citado Impuesto y último recibo o, en su caso, declaración responsable de encontrarse exento.

- Certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que la persona empresaria cumple determinadas normas de garantía de la calidad, o de gestión medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP.».

Por último, en cuanto al tercer requerimiento, segundo de subsanación, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que la mesa de contratación acuerda conceder a la entidad ahora recurrente un nuevo plazo de tres días naturales para que aclare si cuenta con dicho certificado, lo que se realiza por medio del oficio de fecha 22 de septiembre de 2025, en el que se solicita a la recurrente que aclare si cuenta con el precitado certificado.

Sin embargo, en el expediente de contratación remitido no figura dicho oficio de 22 de septiembre de 2025, sí consta en el índice del citado expediente en el número 43 la documentación de subsanación de la documentación previa para la adjudicación del lote 18, pero en ella no aparece el mencionado oficio, solo se refleja la documentación aportada por la entidad ahora recurrente. No obstante, en el acta de la sesión de 19 de septiembre de 2025 de la mesa de contratación, sí figura un acuerdo de dicho órgano en el que se indica que «Analizada la documentación aportada la Mesa de Contratación acuerda conceder un plazo de tres días naturales a las siguientes empresas para que aclaren los siguientes puntos», y en cuanto a la entidad ahora recurrente se indica que aclare:

«- Si están al corriente en el cumplimiento con la Seguridad Social, y las obligaciones tributarias impuestas por las disposiciones vigentes (ESTATAL) mediante certificado acreditativo vigente.

- Si cuenta certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que la persona empresaria cumple determinadas normas de garantía de la calidad, o de gestión medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP.».

La existencia de dicho oficio notificado el 22 de septiembre de 2025 es corroborada por la propia recurrente en su escrito de recurso, así como su contenido en cuanto a los certificados de calidad o de gestión medioambiental, salvo la referencia a los artículos 93 y 94 de la LCSP.

En segundo lugar, asimismo, es necesario conocer los concretos motivos por los que la entidad ahora recurrente fue excluida del procedimiento de licitación que se examina. En este sentido, la mesa de contratación en sesión celebrada el 26 de septiembre de 2025, según consta en acta al efecto, adopta el siguiente acuerdo:

«Analizada la documentación aportada [por las empresas propuestas como adjudicatarias], la Mesa verifica que es correcta, a excepción de la mercantil (...) [ahora recurrente] que no aporta certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que la persona empresaria cumple determinadas normas de garantía de la calidad, o de gestión medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP, por lo que no subsana la documentación previa aportada, acordando la mesa su exclusión y declarando la mesa el lote 18 desierto.».

Dicho acuerdo de exclusión de la mesa de contratación es reproducido en la resolución de 2 de octubre de 2025 en la que, entre otras cuestiones, se declara desierto el lote 18.



En tercer lugar, conviene recordar lo que establecen los pliegos al respecto. En este sentido, la cláusula 7.5 - Adjudicación de acuerdo marco y notificación de la adjudicación- del PCAP, en concreto en su apartado 2, se indica la documentación, que han de aportar las entidades propuestas como adjudicatarias, justificativa del cumplimiento de los requisitos previos, y en su caso de aquellas otras a cuyas capacidades se recurra. En dicha cláusula 7.5.2, en concreto en su punto 5), en lo que aquí concierne, se indica expresamente lo siguiente:

*«En los acuerdos marco sujetos a regulación armonizada, se presentaran los certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que la persona empresaria cumple determinadas normas de garantía de la calidad, o de gestión medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP, si así se establece en el **apartado 20.4 del cuadro resumen**».* (el énfasis es del PCAP).

Por su parte, dicho apartado 20.4 del cuadro resumen del PCAP dispone textualmente lo siguiente:

**«20.4. En caso de contratos de regulación armonizada, requisitos relativos a garantía de la calidad, o de gestión medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP:**

*Los licitadores deberán aportar certificación de un sistema de gestión de calidad, el citado certificado deberá estar en vigor y emitido por una entidad de certificación acreditada por el organismo Nacional de Acreditación de cualquier estado miembro. El certificado deberá incluir la marca de la entidad de acreditación o referencia a la condición de acreditado y el número de acreditación y debe estar emitido con un alcance que cubra las actividades objeto de este contrato».* (el énfasis es del cuadro resumen del PCAP).

Queda pues claro que conforme al apartado 20.4 del cuadro resumen del PCAP, por remisión de la cláusula 7.5.2 del citado pliego, las entidades licitadoras deberán aportar certificación de un sistema de gestión de calidad, que deberá incluir la marca de la entidad de acreditación o referencia a la condición de acreditado y el número de acreditación y debe estar emitido con un alcance que cubra las actividades objeto de este contrato.

En cuarto lugar, ha de partirse necesariamente, como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015 de 25 de marzo, 221/2016 de 16 de septiembre, 200/2017 de 6 de octubre, 333/2018 de 27 de noviembre, 250/2019 de 2 de agosto, 113/2020 de 14 de mayo, 297/2020 de 8 de septiembre, 3/2021 de 14 de enero, 321/2025 de 6 de junio, 508/2025 de 22 de agosto y 600/2025 de 26 de septiembre, entre otras muchas), de que los pliegos son la ley del contrato entre las partes que, una vez aprobados y aceptados por las licitadoras, vinculan tanto a éstas como al órgano de contratación redactor de sus cláusulas.

En este sentido, ha de tenerse asimismo 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 -en este caso, la exigencia a las entidades licitadoras de aportar certificación de un sistema de gestión de calidad, que deberá incluir la marca de la entidad de acreditación o referencia a la condición de acreditado y el número de acreditación y debe estar emitido con un alcance que cubra las actividades objeto de este contrato-, 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 los principios de igualdad de trato entre las mismas, transparencia y concurrencia.

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 EUIPO [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 Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80) (...)».*

Al respecto, 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).

Como conclusión de cuanto antecede, siendo ya los pliegos actos firmes y consentidos, al no constar impugnación de los mismos en los extremos particulares que se analizan, tanto las entidades licitadoras como la mesa y el órgano de contratación han de estar y pasar por su contenido.

En quinto lugar, en el supuesto que se examina, como se ha reproducido anteriormente, la recurrente, como entidad propuesta como adjudicataria, fue requerida para que aportase la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos previos, y en su caso de aquellas otras a cuyas capacidades se recurra, tras la revisión por la mesa de contratación de la información y documentación aportada se le requiere de subsanación, en los términos previstos en el artículo 141.2 de la LCSP, indicándole de forma expresa que, entre otros, aporte los certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que la persona empresaria cumple determinadas normas de garantía de la calidad, o de gestión medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP.

Sin embargo, a pesar de los términos del requerimiento de subsanación, la entidad ahora recurrente no cumplimenta dicha exigencia, tras lo cual la mesa de contratación con base en el artículo 95 de la LCSP, volvió a requerir a dicha entidad para que aclarase, entre otra cuestión, si contaba con los certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que la persona empresaria cumple determinadas normas de garantía de la calidad, o de gestión medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la LCSP, sin que por parte de la recurrente se atendiera de nuevo dicho requerimiento, por lo que la mesa adoptó el acuerdo de excluirla de la licitación, como no podía ser de otra manera.

En sexto lugar, como asimismo se ha señalado anteriormente, la recurrente afirma que se puso en contacto telefónico con personal al servicio del órgano de contratación, y que con respecto a la cuestión que se analiza indica que se le contestó que *«si no disponen directamente de los certificados de calidad o medio ambiente, que no afecta»*. Tras lo cual, señala la recurrente que optó por no presentar los citados certificados.

Pues bien, sostiene la recurrente la existencia de una llamada telefónica realizada por ella y que su contestación pudiere haberle causado confusión. Sin embargo, lo cierto es que de la documentación acompañada con el recurso no se permite acreditar la versión realizada al respecto en el escrito de impugnación. En este sentido, la supuesta contestación a la llamada realizada por la recurrente, lógicamente no es tenida en cuenta por la mesa de contratación, debido entre otras consideraciones a que dicha forma de aclaración telefónica no es un medio válido de presentación o de exoneración de una exigencia expresamente requerida y prevista en los pliegos, al adolecer de las condiciones necesarias de seguridad y acreditación fehacientes exigibles en los procedimientos de licitación, ya que otro proceder supondría una vulneración de un principio fundamental de la contratación pública y del derecho, en general, cual es la seguridad jurídica.



En cualquier caso, los efectos de la cumplimentación del requerimiento o de su exoneración de una forma no prevista en los pliegos, así como la inobservancia del mismo debe sufrirlo necesariamente la entidad recurrente, que a pesar de varios requerimientos en los que expresamente se le exigía la presentación de determinados certificados, omitió su aportación con base en una supuesta contestación a una llamada telefónica que según manifiesta se le exoneraba de tal obligación.

Dicha falta de diligencia de la entidad ahora recurrente, al no atender los requerimientos efectuados en los términos expuestos no puede ser suplida con la documentación aportada en vía de recurso. Sobre ello, se ha de señalar que la posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso, como parece pretender la entidad recurrente, es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia.

En este sentido, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018 de 13 de julio, 257/2018 de 19 de septiembre, 233/2019 de 16 de julio o la 565/2022 de 25 de noviembre, el recurso especial en materia de contratación no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras en el procedimiento de adjudicación ya que no es ese su fin, en tanto que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico en que incurran los poderes adjudicadores en los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP (v.g., entre otras, Resoluciones 386/2019 de 14 de noviembre, 119/2020 de 21 de mayo, 138/2021 de 15 de abril, 320/2021 de 10 de septiembre y más recientemente 477/2025 de 1 de agosto y 508/2025 de 22 de agosto).

Por último, en cuanto a las alegaciones de la recurrente en las que afirma que la exigencia de que las certificaciones deban estar a nombre de la entidad licitadora y no de la empresa fabricante no puede aplicarse de forma rígida ni excluyente, este Tribunal no puede manifestarse al respecto dada sus funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores. En este sentido, este Tribunal ha analizado las alegaciones vertidas por la recurrente respecto a la exclusión de su oferta al no aportar los certificados de gestión de la calidad exigidos, pero no se puede manifestar sobre lo que pretende la recurrente al no haberse abordado dicha cuestión por el órgano de contratación.

En efecto, dada las funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal, no le es posible en el supuesto examinado ni confirmar la posibilidad de que las certificaciones exigidas de gestión de la calidad puedan ser aportadas por la empresa fabricante, ni declarar su rechazo, siendo esta una función que únicamente compete a la mesa o al órgano de contratación, de tal suerte que en el supuesto examinado al no haberse manifestado al respecto ninguno de dichos órganos este Tribunal no puede expresar su parecer, dada como se ha indicado su función exclusivamente revisora.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos las alegaciones vertidas por la recurrente y confirmar la exclusión de su oferta al lote 18.

## **SEXTO. Fondo del asunto. Sobre la exclusión de la oferta de la entidad recurrente a los lotes 19 y 20.**

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

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra la exclusión de su oferta a los lotes 19 y 20, contenida en la resolución de adjudicación, entre otros, de dichos lotes del acuerdo marco, solicitando a este Tribunal como



cuestión de fondo que, con estimación del mismo, acuerde que *«Se declare la nulidad de las valoraciones técnicas realizadas en los Lotes 19, y 20, por falta de motivación y vulneración del principio de oferta económicamente más ventajosa, al haberse otorgado puntuaciones técnicas incongruentes respecto de productos idénticos, favoreciendo ofertas de precio superior. En consecuencia, se acuerde la retroacción del procedimiento de adjudicación al momento anterior a la emisión de los informes técnicos, a fin de que se elaboren nuevos informes debidamente motivados, objetivos y ajustados a los criterios establecidos en el pliego, con ponderación real de la oferta económica más ventajosa.»*.

Como se ha expuesto la recurrente cuestiona los lotes 19 y 20. En el primero de ellos -lote 19- denuncia la valoración de su oferta en los cuatro criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor, concluyendo para cada uno de los cuatro que la valoración de su oferta se ha realizado sin motivación ni justificación técnica.

Tras exponer la recurrente, en relación al lote 19, los argumentos de oposición a la valoración de su oferta conforme a los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor, describe el lote 20, según manifiesta tal y como se realiza en el cuadro resumen que forma parte del pliego de prescripciones técnicas (PPT), indica que el producto que oferta su empresa se comercializa con el nombre de “Farmoliva leche-100 mil”.

Acto seguido, con respecto a este lote 20 afirma expresamente lo siguiente:

*«La valoración técnica que realiza la Comisión Técnica en su informe para nuestro producto en el LOTE 20. LIQUIDO HIDRATANTE PROTECTOR DE LA PIEL. PRESENTACION LECHE/EMULSION, es muy similar a la que realiza para nuestro producto en el LOTE 19 y por tanto la disconformidad con la puntuación recibida en el LOTE 20 es manifiesta a la luz de las incongruencias cometidas y las alegaciones formuladas respecto el LOTE 19 expuestas, en virtud de los criterios de valoración técnica que se exponen en su propio Informe Técnico, por lo que damos por reproducidos los criterios detallados anteriormente respecto del Lote 19.*

*CONCLUSIÓN: la valoración de un total de 50 puntos respecto de 20 puntos adjudicados en la suma de los Criterios de Valoración de este LOTE 20, se ha realizado SIN MOTIVACION NI JUSTIFICACION TECNICA».*

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

El órgano de contratación en su informe al recurso, con carácter general, señala que la comisión técnica evaluadora, haciendo uso de la discrecionalidad técnica en la emisión de su juicio que le reconoce tanto la jurisprudencia como la doctrina de los tribunales de recursos contractuales, en la que no se aprecia ni error patente, ni arbitrariedad ni ausencia de motivación (por todas, la Resolución 427/2025 de 18 de julio, de este Tribunal), analizó los productos ofertados por la empresa recurrente a los lotes 19 y 20, concluyendo que el mismo, en todos los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, merecía la calificación de “adecuado”, en contraste con la valoración efectuada de los artículos adjudicados en ambos lotes que fue considerado “muy adecuado”, porque, en todos los parámetros analizados, presentaba mejoras significativas.

En cuanto al lote 19, y en relación con los dos primeros criterios -calidad del material y facilidad de utilización-, el informe al recurso señala lo siguiente:

*«el producto adjudicado presenta como ventajas significativas, su frasco dosificador de PET opaco con sistema de cierre hermético inviolable, la disponibilidad de estudios microbiológicos y la capacidad antimicrobiana que garantizan la su estabilidad y conservación. También la existencia dentro de su composición de un mayor*



porcentaje de ácido oleico que, dentro de los diferentes ácidos grasos, cuentan con evidencias científicas que lo consideran la mejor opción terapéutica, con mayor efectividad, siendo igualmente destacable su absorción casi instantánea, que proporciona un tacto seco.

En contraste, el artículo licitado por (...) [la empresa recurrente] no alcanza la calificación de “MUY ADECUADO”, porque el envase no tiene las características del adjudicado, no se aportan estudios que garanticen la conservación y estabilidad del producto, que contiene una solución de ácidos grasos procedentes del aceite de oliva virgen extra y otras sustancias grasas y oleosas, que provocan una mala absorción, generando un tacto húmedo que obliga a dejar pasar varios minutos antes de vestir al paciente o cubrirlo con las sábanas, dado que mancha la ropa. Ello genera una dificultad en su utilización.

El producto que comercializa la empresa recurrente está compuesto por ácidos grasos no hiperoxigenados, cuya composición final no es comparable a la de los ácidos grasos hiperoxigenados ni a sus aplicaciones.

Los hiperoxigenados (AGHO) son un tipo específico de ácidos grasos que han sido procesados para mejorar sus propiedades en el cuidado de la piel, ofreciendo beneficios como la regeneración de la piel y la prevención de úlceras, la activación de la microcirculación, la potenciación cohesión celular, la mejora de la hidratación y la protección de la piel del daño externo por múltiples causas.

Los AGHO son mucho más eficaces para ser utilizados en situaciones como: •Potenciar la cohesión de las células de la epidermis. •Aumentar la resistencia de la piel frente a los agentes que causan úlceras por presión. •Evitar la deshidratación cutánea y reparar el film hidrolipídico de la piel. •Proteger la piel del daño por fricción. •Regular la inflamación y estimular la regeneración celular.

Asimismo, hay que decir que la aplicación del producto de (...) [la empresa recurrente] mediante un sistema de aerosol, que se presenta como un beneficio, no lo es todo caso.

En muchas ocasiones resulta necesario aplicar el producto en zona no extensa, sino en una determinada. El aerosol puede impedirlo. Sin embargo, el sistema del artículo adjudicado permite realizar la aplicación con los dedos y dirigir el producto al lugar que se necesita.

Con el aerosol se puede producir cierto desperdicio y concentración del ácido graso en el ambiente, no estando garantizada una mejor absorción.

Por otro lado, no es admisible el argumento de que la aplicación del producto adjudicado con guante puede generar contaminación. Si aquel se usa como preventivo, la piel está intacta y tendrá la suficiente capacidad para evitar la entrada de gérmenes. Y si está dañada, el artículo de (...) [la empresa recurrente] no puede utilizarse al contrario de lo que ocurre con el bien ofertado por la empresa adjudicataria, además de forma específica, porque puede aplicarse con los dedos.».

Por su parte, siguiendo con el lote 19 y respecto de los criterios tercero y cuarto -calidad del material y facilidad de utilización-, el informe al recurso indica lo siguiente:

«el artículo adjudicado recibe la calificación de “MUY ADECUADO” presentar las siguientes ventajas significativas: 1. Mejoras en prevención de úlceras por presión y en el tratamiento de úlceras por presión de estado I y estado II (herida abierta). 2. Mejoras en prevención de úlceras pediátricas. 3. Mejoras en protección de la piel sometida a fricción o a dispositivos de tracción. 4. Mejoras en prevención de recidivas de úlceras por presión. 5. En cuanto a garantía y clase de riego, el producto dispone de marcado CE como producto de la clase IIb, de valor superior al



marcado como producto de la clase I. Dicho marcado garantiza la calidad del producto y avala su eficacia con los estudios realizados y aprobados por el Organismo Notificado que concede la clasificación del marcado CE IIb.

Dichas ventajas no aparecen en el artículo ofertado por (...) [la empresa recurrente], que está indicado para pacientes con piel frágil y sensible, expuesta a agentes físicos, mecánicos y químicos, para prevenir la aparición de úlceras por presión en pacientes inmobilizados y como opción en el tratamiento de úlceras por presión de estadio I (eritema), pero contraindicado para su aplicación sobre piel lesionada y con rotura en la epidermis. Producto aquel que, por otro lado, en lo que se refiere a garantía y clase de riesgo, solo dispone del marcado de la clase I, con menor con aval de eficacia y estudios realizados.

La ausencia de las ventajas señaladas en el artículo adjudicado impide que el bien ofertado por (...) [la empresa recurrente] obtenga una calificación y puntuación superiores a las que figuran en el informe técnico de evaluación del criterio sujeto a juicios de valor, no siendo admisible la pretensión de la recurrente que, sin probar que haya existido error, arbitrariedad o falta de motivación en la evaluación efectuada por a comisión técnica asesora, busca cambiar el juicio emitido por este órgano por el suyo propio, lógicamente, interesado.

Por todo ello, también debe ser rechazada la impugnación de la adjudicación del lote 19.».

Con respecto al lote 20, el informe al recurso afirma expresamente lo siguiente:

«En este lote damos por reproducido mutatis mutandis lo manifestado en relación con el lote 19, respecto de la calificación y puntuación obtenidas por la oferta seleccionada y la realizada por (...) [la empresa recurrente], destacando en el producto adjudicado las siguientes ventajas significativas particulares específica del lote ahora analizado, ausentes en el bien ofertado por la recurrente: 1. Mejoras en prevención de úlceras vasculares (venosas y arteriales) y pie diabético. 2. Mejoras en el tratamiento de úlceras de la extremidad inferior en sus estadios iniciales. 3. Mejoras en tratamiento de úlceras por presión de estadio II (herida abierta). 4. Aumento de la microcirculación sanguínea, evitando la isquemia del tejido cutáneo. 5. Mejora la resistencia de la piel, favoreciendo la renovación de las células epidérmicas. 6. Favorecimiento de la cicatrización. 7. Creación de una barrera antimicrobiana que protege la zona ulcerada de agentes externos.

De acuerdo con lo expuesto y reiterando también lo dicho en las alegaciones sobre el lote en cuento a la discrecionalidad técnica de la comisión asesora y la inadmisibilidad de la pretensión de la sociedad mercantil recurrente, interesamos la desestimación del presente motivo de impugnación.».

### **3. Alegaciones de la entidad adjudicataria de los lotes 19 y 20.**

La adjudicataria se opone asimismo a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, aquí se dan por reproducidos. En síntesis, tras exponer las características de los productos que ha ofertado a los lotes 19 y 20, basa su oposición al recurso en las siguientes afirmaciones: i) la valoración técnica fue realizada conforme a criterios objetivos y cuantificables definidos en el PCAP y PPT, sin margen de discrecionalidad técnica arbitraria; ii) sus productos ofertados además de cumplir las especificaciones técnicas, aportan mejoras diferenciales respecto a los requisitos exigidos; y iii) los artículos que ha ofertado no son idénticos, ni iguales, ni parecidos a los productos aportados por la recurrente, dado que presentan diferentes indicaciones, actividades, composición, registro y evidencias científicas.



#### 4. Consideraciones del Tribunal.

Como se ha expuesto, la recurrente denuncia los lotes 19 y 20 en los que cuestiona la valoración de su oferta en los cuatro criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor, concluyendo para cada uno de los cuatro que la valoración de su oferta a ambos lotes se ha realizado sin motivación ni justificación técnica.

Pues bien, tanto este Tribunal, como el resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual, tienen una consolidada doctrina sobre la discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas conforme a criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, la cual ya ha sido expuesta en profundidad en numerosas resoluciones de este Órgano, entre otras muchas, en las Resoluciones 105/2020 de 1 de junio, 250/2021 de 24 de junio, 488/2021 de 25 de noviembre, 275/2022 de 20 de mayo, 422/2022 de 11 de agosto, 529/2023 de 20 de octubre, 543/2023 de 17 de noviembre, 631/2024 de 10 de diciembre y 488/2025 de 8 de agosto, según las cuales los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

En tal sentido, 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 impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), 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»*.

Partiendo de esta premisa, y teniendo en cuenta que en la evaluación de criterios sometidos a juicio de valor rige la discrecionalidad técnica del órgano evaluador, la labor de este Tribunal no alcanza a la revisión de los juicios técnicos emitidos al respecto, sino a la de verificación de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional de la Administración, entre los que cobran especial relevancia la igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad. De este modo, la adecuada motivación en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor es una de las funciones que facilita el control de legalidad de la adjudicación a este Tribunal.

En definitiva, pues, los criterios evaluables en función de juicios de valor, como sucede con los aquí analizados, tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que, por sus características, no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. En este sentido, la esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien o quienes realizan el análisis.

En el supuesto que se examina, de lo expuesto se infiere que la recurrente no cuestiona el procedimiento de adjudicación seguido para la valoración de las ofertas, ni que en el informe de valoración se haya cometido desviación de poder, ni que se funde en un patente error, ni que el mismo adolezca de arbitrariedad, lo que plantea es que dicho informe revela falta de motivación y de justificación técnica en la valoración de las ofertas,



en concreto respecto a la de la entidad ahora recurrente en relación con la de la adjudicataria.

Al respecto, los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor y que son objeto de controversia se contienen en el anexo III al cuadro resumen -Criterios de adjudicación- del PCAP. Su tenor en lo que aquí concierne es el siguiente:

#### «1. VALORACIÓN TÉCNICO-FUNCIONAL DE LOS ARTÍCULOS: 0 - 50 PUNTOS

*La valoración técnico-funcional del producto se efectuará atendiendo a las muestras presentadas y la documentación técnica aportada, por los licitadores. Las prestaciones ofertadas se entenderán como mínimas garantizadas.*

##### NIVEL VALORACION FUNCIONAL

*En este criterio se valorará con un total de 50 puntos los siguientes parámetros técnicos funcionales, en relación a la mejora sobre los aspectos indicados para cada lote en el PPT. Cada uno de estos parámetros tendrá la siguiente ponderación:*

*1.- Calidad del material: En este parámetro se valoran las características de los materiales y la composición de los productos ofertados: 15 puntos.*

*Escala de puntuación:*

*MUY ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta mejoras significativas respecto al parámetro objeto de valoración.*

*15 puntos.*

*ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta alguna mejora respecto al parámetro objeto de valoración. 6 puntos.*

*ACEPTABLE: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y no presenta mejoras respecto al parámetro objeto de valoración.*

*0 Puntos.*

*2.- Facilidad de utilización: En este parámetro se valorarán las condiciones del producto que hagan sencilla su utilización y la rapidez de programación: 15 puntos.*

*Escala de puntuación:*

*MUY ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta mejoras significativas respecto al parámetro objeto de valoración.*

*15 puntos.*

*ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta alguna mejora respecto al parámetro objeto de valoración.*

*6 puntos.*

*ACEPTABLE: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y no presenta mejoras respecto al parámetro objeto de valoración.*

*0 Puntos.*

*3.- Seguridad de resultados: En este parámetro de valorará la ausencia de riesgo asociada a los productos en todas sus dimensiones (usuarios y profesionales): 15 puntos.*

*MUY ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta mejoras significativas respecto al parámetro objeto de valoración.*

*15 puntos.*



*ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta alguna mejora respecto al parámetro objeto de valoración.*

*6 puntos.*

*ACEPTABLE: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y no presenta mejoras respecto al parámetro objeto de valoración.*

*0 Puntos.*

*4.- Eficacia en el resultado: Capacidad del material utilizado para conseguir los efectos perseguidos o deseados: 5 puntos.*

*Escala de valoración:*

*MUY ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta mejoras significativas respecto al parámetro objeto de valoración.*

*5 puntos. das en el PPT y presenta alguna mejora*

*ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicita respecto al parámetro objeto de valoración.*

*2 puntos.*

*ACEPTABLE: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y no presenta mejoras respecto al parámetro objeto de valoración.*

*0 Puntos.».*

Por su parte, el informe de 12 de agosto de 2025 de valoración de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor, suscrito por cinco personas titulares de Supervisión de Enfermería del “CH de Jaén”, respectivamente de “Estrategias de cuidados; Cuidados Críticos y UCI; Ginecología, Partos; Oncología Médica; y Pediatría, UCI Neonatos” (en adelante informe de valoración), en lo que aquí interesa indica para el lote 19 lo siguiente:

Para la entidad recurrente:

*«Cumple características técnicas. Envase con pulverizador que facilita la aplicación del producto desde cualquier distancia y garantiza las condiciones óptimas para la conservación y estabilidad del aceite, reduciendo el riesgo de contaminación bacteriana. Envase inviolable. No aporta estudios relativos a garantizar la conservación y estabilidad del aceite. Contiene solución de ácidos grasos procedentes del Aceite de Oliva Virgen Extra, sustancias Grasas u oleosas. Mala absorción, (tacto húmedo) debiendo dejar varios minutos antes de vestir o echar sabanas en el paciente, dado que mancha la ropa, dificultando la seguridad de manejo. En seguridad y eficacia en resultados. Indicado en pacientes con piel frágil y sensible, expuesta a agentes físicos, mecánicos y químicos, para prevenir la aparición de úlceras por presión en pacientes inmovilizados, indica como opción el tratamiento para úlceras en estadio I (eritema), pero no, tratamiento de úlceras por presión de estadio II \*(herida abierta), que está contraindicado ““No aplicar sobre piel lesionada o no aplicar en la piel cuando se produzca una rotura en la epidermis””, como indica su ficha técnica.*

*Presenta en garantía y clase de riesgos CLASE I, con menor aval de eficacia y validez de estudio realizados. Por todo ello se considera como adecuado.».*

Para la entidad adjudicataria:

*«Cumple características técnicas, presentando mejoras, envase en frasco dosificador de PET opaco con sistema de cierre hermético inviolable, estudios microbiológicos y capacidad antimicrobiana que garantizan la estabilidad y buena conservación del producto. El ácido Oleico se encuentra en mayor porcentaje entre los diferentes ácidos grasos que compone el producto con evidencias científicas que lo sitúan como la mejor opción terapéutica, mayor*



*efectividad, una absorción casi instantánea. (Tacto seco).*

*En seguridad y eficacia en resultados, presenta mejoras, en Prevención de úlceras por presión Tratamiento de úlceras por presión de estadio I.*

*Tratamiento de úlceras por presión de úlceras estadio II \*(herida abierta).*

*Prevención de úlceras en pediatría. Protección de la piel sometida a fricción o dispositivos de tracción. Prevención de recidivas de úlceras por presión.*

*Presenta en Garantía y Clase de Riesgos. Marca CE IIb. Registro superior a la marca CE de clase I, que garantiza la calidad del producto y avala su eficacia, con validez de los estudios realizados y aprobados por el Organismo Notificado que ha concedido la marca CE IIb. Por todo ello se considera como muy adecuado.».*

Por otra parte, la recurrente en cuanto al criterio “calidad del material”, manifiesta que existe una gran incongruencia entre ambas valoraciones, pues ambos productos tienen como ingrediente principal el ácido oleico, siendo en los dos productos ofertados el mayor porcentaje de todos los ácidos grasos que contienen. En este sentido, señala que en su sobre 2 aportó un total de 14 estudios de evidencias científicas, sobre el ácido oleico y los componentes fenólicos del aceite de oliva y sobre la calidad terapéutica del aceite de oliva, que lo contiene su producto y no el de la adjudicataria, que solo tiene ácido oleico-triglicéridos (no aceite de oliva virgen extra) y contiene un bajo porcentaje de componentes fenólicos, lo que según afirma viene respaldado por un análisis realizado en determinado laboratorio en el año 2024 que aporta con su escrito de recurso.

El órgano de contratación en su informe al recurso y sobre el ácido oleico afirma, por un lado, que dentro de los diferentes ácidos grasos cuentan con evidencias científicas que lo consideran la mejor opción terapéutica, con mayor efectividad, siendo igualmente destacable su absorción casi instantánea que proporciona un tacto seco y, por otro lado, que el producto aportado por la recurrente contiene una solución de ácidos grasos procedentes del aceite de oliva virgen extra y otras sustancias grasas y oleosas, que provocan una mala absorción, generando un tacto húmedo que obliga a dejar pasar varios minutos antes de vestir al paciente o cubrirlo con las sábanas, dado que mancha la ropa, lo que genera una dificultad en su utilización.

Respecto al criterio “facilidad de utilización”, la recurrente además de hacer una referencia a una incongruencia entre la valoración de su oferta al lote 18 y al 19 siendo en ambos casos el mismo envase, tipo aerosol con válvula de 360°, afirma que el formato que oferta es con válvula de aerosol, por aplicación en micropartículas de niebla fina, lo que facilita la misma que es fácil y homogénea. En cuanto al producto de la adjudicataria indica que es de aplicación en gota-chorro, lo que supone tener que extender el producto por la zona dañada, tocando la piel y aumentando la contaminación de la zona objeto de aplicación, con la consecuente pérdida de producto al tener que extenderlo (guante).

En el informe al recurso, el órgano de contratación como se ha indicado, afirma que la aplicación del producto de la empresa recurrente mediante un sistema de aerosol, que se presenta como un beneficio, no lo es en todo caso, dado que en muchas ocasiones resulta necesario aplicar el producto en zona no extensa, sino en una determinada, lo que puede impedirlo el aerosol, por el contrario, el sistema del artículo propuesto por la adjudicataria, permite realizar la aplicación con los dedos y dirigir el producto al lugar que se necesita. Sobre ello señala el informe al recurso que con el aerosol se puede producir cierto desperdicio y concentración del ácido graso en el ambiente, no estando garantizada una mejor absorción, sin que sea admisible el argumento de que la aplicación del producto adjudicado con guante puede generar contaminación, pues si se usa como preventivo, la piel está intacta y tendrá la suficiente capacidad para evitar la entrada de gérmenes, y si está dañada, el artículo



de la empresa recurrente no puede utilizarse, al contrario de lo que ocurre con el bien ofertado por la empresa adjudicataria, que puede aplicarse con los dedos.

Sobre el criterio “seguridad de resultados”, el recurso cuestiona el que el informe de valoración indique que no aporta estudios relativos a garantizar la conservación y estabilidad del aceite, descripción que a su entender es inexacta, puesto que en la propia ficha técnica (sobre 2) se aportan las características fisio-químicas y microbiológicas, fiel reflejo de la estabilidad del producto, que además está avalada por la caducidad del producto, respaldada con los test y estudios realizados de estabilidad, tanto a nivel interno como externo que se han realizado, cumpliendo con la normativa vigente en materia de productos sanitarios (que forman parte de la documentación presentada sobre 2); además de ello, en la documentación técnica aportada a esta licitación, se incorporan dos ensayos clínicos sobre la eficacia, estabilidad y seguridad del producto “(ECAS doble y triple ciego, con un muestreo de 229 y 831 pacientes, multicentro)” (documentos 3 y 4 del sobre 2), realizados por investigadores y personal sanitario del Servicio Andaluz de Salud (SAS), además de estudios y artículos científicos sobre las propiedades y beneficios del aceite de oliva en la prevención y tratamientos de úlceras por presión y heridas.

El órgano de contratación en su informe al recurso indica que el artículo ofertado por la empresa recurrente está indicado para pacientes con piel frágil y sensible, expuesta a agentes físicos, mecánicos y químicos, para prevenir la aparición de úlceras por presión en pacientes inmovilizados y como opción en el tratamiento de úlceras por presión de estadio I (eritema), pero contraindicado para su aplicación sobre piel lesionada y con rotura en la epidermis.

En relación con el criterio “eficacia en el resultado”, la recurrente señala que la descripción y clase de riesgo de su producto es clase I, lo que no significa que dentro de su clase tenga menor validez o eficacia frente a otros productos y para el objeto de licitación del lote 19, como se concluye de los estudios de eficacia y seguridad aportados y referenciados anteriormente (los dos estudios sobre la eficacia, estabilidad y seguridad de su producto “(ECAS doble y triple ciego, con un muestreo de 229 y 831 pacientes, multicentro)”), realizados por investigadores y personal sanitario del SAS. Por el contrario, el producto de su empresa cumple con los requisitos técnicos del pliego de la licitación al cien por cien y en el que no se requieren de garantías técnicas adicionales que no son un requisito obligatorio en el pliego, que sería lo que está evaluando esta comisión “(Como es la clase de riesgo Clase I, Clase IIA, Clase IIB, Clase III, o incluso medicamento)” y no debería entrar a valorar, lo que supone un criterio discriminatorio con el resto de las entidades licitadoras, ajeno al pliego.

El informe al recurso indica que, en lo que se refiere a garantía y clase de riesgo, solo dispone el producto de la recurrente del mercado de la clase I, con menor aval de eficacia y estudios realizados.

En este sentido, conviene precisar que lo que se valora en los cuatro criterios, incluido el que se examina, no es solo que se cumple con los requisitos técnicos del pliego de la licitación al cien por cien y en el que no se requieren de garantías técnicas adicionales que no son un requisito obligatorio en el pliego, que sería considerada como aceptable y ponderada con cero puntos, sino lo que se evalúa es que la oferta presente alguna mejora sobre los aspectos indicados para cada lote en el PPT (adecuada y ponderada con dos puntos), o que se trata de mejoras significativas (muy adecuada ponderada con cinco puntos).

Al respecto, se ha de destacar que los términos en los que se definen los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor en los pliegos de esta licitación, y que son los denunciados por la recurrente -cuestión en la que no se va a entrar y cuya validez no se prejuzga- permitía un considerable margen de discrecionalidad en la valoración de las ofertas, pero lo cierto es que la recurrente pudo impugnar los citados pliegos, en este caso el anexo III al cuadro resumen del PCAP, y no consta que lo hiciera, por lo que, una vez consentidos y firmes,



aquellos devinieron en “ley entre las partes”, vinculando su contenido a todas ellas (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal números 192/2020 de 4 de junio, 186/2024 de 26 de abril, 191/2025 de 11 de abril y 263/2025 de 23 de mayo).

Así pues, partiendo de esa amplitud en la redacción de los criterios, la comisión técnica y por extensión, la mesa de contratación, a la hora de valorar las ofertas, ha hecho uso de su discrecionalidad técnica sin que ello se le pueda reprochar, y sin que sea posible apreciar la falta de motivación y de justificación técnica que se denuncia.

En este sentido, a título de ejemplo, si tomamos el primer criterio relativo a la “calidad del material”, al igual que en el resto de los criterios cuya valoración está sujeta a un juicio de valor, el mismo no define, entre otras cuestiones, qué ha de entenderse por mejora o mejoras significativas; lo que sin lugar a dudas da un amplio margen de discrecionalidad técnica al órgano evaluador.

Así las cosas, ese amplio margen de discrecionalidad permite al órgano evaluador aceptar aquellas proposiciones que le ofrezcan a su entender una o más mejoras y que alguna de ellas o todas las considere o no como significativas, sin que dicha actuación pueda ser tachada ahora de falta de motivación o justificación técnica, cuando la recurrente aceptó y no impugnó los pliegos que avalan dicha actuación, máxime en este caso en que el informe de valoración está extensamente motivado.

Esto es, dicha valoración de 12 de agosto de 2025 de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor que se cuestionan, se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico de cinco miembros extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y, en este caso, de la adjudicataria, en el que se recogen aquellas cuestiones propuestas por dichas empresas que tienen que ver con lo previsto en cada uno de los criterios a valorar, hallándose justificada ampliamente las razones por las que entiende que las ofertas son valoradas con las puntuaciones que se les asignan, atendiendo a los criterios establecidos en los pliegos, en concreto en el anexo III al cuadro resumen del PCAP.

La citada motivación, impide que este Tribunal pueda entrar a valorar el juicio técnico emitido por el órgano evaluador, pues las aparentes contradicciones denunciadas, están contestadas con solvencia en el informe del órgano de contratación al recurso, que ha sido reproducido anteriormente prácticamente en su integridad, conforme a los términos reflejados en el mismo y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos, sin que se pueda apreciar falta de motivación y de justificación técnica en la valoración efectuada.

En definitiva, en el supuesto examinado, para el lote 19 y por extensión igualmente para el lote 20, a la vista de los argumentos expuestos por las partes, la oferta presentada por la recurrente y por la adjudicataria, el informe de valoración emitido, y lo analizado a lo largo de la presente resolución, a juicio de este Tribunal, las alegaciones de la recurrente en contra de la puntuación asignada a su oferta, y en cierta medida a la de la adjudicataria, en los criterios de adjudicación evaluables mediante un juicio de valor denunciados, entendiéndose que dicha puntuación de su oferta debe ser mayor, constituyen una valoración paralela y alternativa a la realizada por el órgano evaluador que se mueve, como señala la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que, como se ha señalado, no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas en el supuesto analizado por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, circunstancias que no concurren en el presente supuesto.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos las alegaciones vertidas por la recurrente a la valoración de las ofertas a los lotes 19 y 20 y confirmar la exclusión de



su oferta a ambos lotes, por no superar el umbral mínimo establecido de 25 puntos sobre 50 en los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor.

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 2 de octubre de 2025 del órgano de contratación en la que se adjudican los lotes 19 y 20, y se declara desierto el lote 18 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», expediente número CONTR 2025 0000118812, convocado por el Hospital Universitario de Jaén, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.

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

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas 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.

