

Recurso 57/2026
Resolución 84/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 17 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución de fecha 5 de enero de 2026 por la que se adjudica el contrato denominado «Suministro de tracto sucesivo y precios unitarios, de implante de ácido hialurónico y ácido hialurónico para instilación (subgrupos 01.11 y 01.30 del catálogo s.a.s), con destino a los centros hospitalarios adscritos a la central provincial de compras de Cádiz»(Expte.0001319/2024)en relación con el **lote 2** promovido por el Hospital Universitario Puerta del Mar de Cádiz adscrito al Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de mayo de 2025, se publicó anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía del procedimiento de adjudicación, abierto y mediante tramitación ordinaria, del contrato de suministro indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha en el citado perfil.

Con posterioridad se publicó una rectificación en el anuncio de licitación por la ampliación del plazo de presentación de ofertas hasta el 30 de junio de 2025.

El valor estimado del contrato asciende a 3.005.624,73 €.

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 (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. Con fecha 5 de enero de 2026 se dicta resolución de adjudicación en la que, respecto del lote 2, se acuerda la declaración de desierto por inexistencia de ofertas.

Consta publicado en el perfil de contratante el 13 de enero de 2026 y notificado a la entidad recurrente el 14 de enero de 2026.



TERCERO. El 3 de febrero de 2026, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, tuvo entrada en el registro de este Tribunal el escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■, (en adelante, la recurrente) contra la resolución citada en el ordinal anterior.

Mediante oficio de la Secretaria del Tribunal de la misma fecha se dio traslado al órgano de contratación del recurso especial, solicitándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que ha tenido entrada con posterioridad.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones a los interesados, consta que se han presentado en plazo las formuladas por la entidad ■ (en adelante, interesada)

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

La recurrente ostenta la condición de licitadora al lote 2 del que ha resultado excluida por lo que ha de reconocérsele legitimación de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación que contiene la declaración de desierto del lote 2 de un contrato 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.a) y 2.c) de la LCSP.

En cuanto a la declaración de desierto del lote mencionado, 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 varios lotes y se declara desierta la licitación al lote 2, sustantivamente se impugna la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente del mencionado lote.



CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, el acuerdo de adjudicación figura publicado en el perfil del contratante, el 13 de enero de 2026 y notificado a la recurrente el 14 de enero de 2025, por lo que, computando desde esta última fecha, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita de este Tribunal “**Primero.** Se estime el presente recurso especial en materia de contratación, declarando no conforme a Derecho la exclusión de la oferta presentada por ■■■, en el Lote 2 del expediente 1319/2024, por no ajustarse dicha exclusión a una correcta interpretación y valoración de la documentación técnica aportada.

Segundo.

Se declare la nulidad de la Resolución de adjudicación de 13 de enero de 2025 en lo que se refiere al Lote 2, por traer causa directa de la exclusión indebidamente acordada.

Tercero.

Se acuerde la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la valoración técnica del Sobre nº 2, a fin de que el órgano de contratación proceda a una nueva valoración de la oferta presentada por ■■■, teniendo en cuenta de forma integrada la totalidad de la documentación técnica aportada.

Cuarto.

Subsidiariamente, y para el supuesto de que el órgano de contratación apreciara la existencia de dudas técnicas razonables, se declare la procedencia de que, en dicha retroacción, se otorgue a ■■■ el trámite de aclaración previsto en el artículo 141.2 de la LCSP, estrictamente delimitado a la contextualización de la documentación ya presentada, sin modificación de la oferta ni aportación de nueva documentación esencial.

Quinto.

Se acuerden cuantas demás medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la legalidad vulnerada, con respeto a los principios de igualdad de trato, proporcionalidad y libre competencia.”

Alega que la conclusión alcanzada por el órgano de contratación en la que se fundamenta la exclusión de su oferta al lote 2 -“No cumple porque los estudios científicos que se presentan se corresponden con la oferta presentada de otro producto”- parte de una premisa fáctica errónea que no se apoya en una valoración integrada de la documentación técnica presentada en su conjunto, sino en la lectura aislada de uno de sus elementos -la denominación comercial empleada en la evidencia clínica-, prescindiendo del resto de la información relevante que obra en el expediente y que resulta determinante para apreciar la identidad del producto ofertado.

Fundamenta su pretensión en las siguientes alegaciones de carácter fáctico:

1º Unidad del producto desde el punto de vista regulatorio.

En ese sentido, indica (i) que la declaración de conformidad CE aportada en el sobre 2, emitida por el fabricante “BIOLot Medikal Malzemeleri ARGE İTH. İHR. A.Ş.”, identifica un único producto sanitario bajo la denominación genérica “Intra Articular Injection with Hyaluronic Acid” (ii) que dicha declaración, sin embargo, no se limita a certificar una marca concreta, sino que incluye expresamente varias denominaciones comerciales, entre las que figuran “SOVISC” y “D-VISC”, sometidas al mismo procedimiento de evaluación de la conformidad, con idéntica clasificación, finalidad, uso previsto y marco normativo aplicable.



Desde esta perspectiva regulatoria, defiende que la documentación aportada no deja margen razonable para considerar que “SOVISC” y “D-VISC” constituyan productos distintos.

2º Unidad del producto desde el punto de vista técnico.

Sostiene que la afirmación anterior se ve reforzada por la ficha técnica traducida, incluida en el sobre 2, que constituye documentación técnica del fabricante y no un mero material comercial. Según indica, en aquella se integran diversas denominaciones comerciales del mismo producto, entre ellas “SOVISC” y “D-VISC”, dentro de un único documento descriptivo, sin que se establezca diferenciación alguna en relación con los siguientes extremos:

- composición,
- concentración del principio activo,
- indicación clínica,
- uso intraarticular,
- o características funcionales del producto.

3º Unidad del producto desde el punto de vista clínico.

Alega que el ensayo clínico aportado evalúa el producto sanitario base del fabricante, esto es, la inyección intraarticular de ácido hialurónico que constituye el objeto del suministro, con independencia de la denominación comercial bajo la que dicho producto se comercialice.

En ese sentido, manifiesta que *“No se trata, por tanto, de trasladar indebidamente resultados de un producto a otro distinto, sino de aplicar la evidencia clínica del mismo producto sanitario, identificado de forma unitaria por el fabricante, aunque comercializado bajo diferentes marcas.*

El planteamiento expuesto resulta coherente con una interpretación sustantiva y no meramente formal de las prescripciones técnicas, en la medida en que la valoración del cumplimiento debe atender a la realidad material y funcional del producto ofertado, tal y como se desprende de la documentación técnica, regulatoria y clínica presentada en su conjunto, y no quedar limitada a una identificación puramente nominal cuando dicha coincidencia no ha sido

configurada como requisito esencial por el Pliego. Desde esta perspectiva, una lectura integrada y coherente de la documentación aportada conduce razonablemente a concluir que la evidencia clínica presentada se corresponde con el producto ofertado y permite verificar el cumplimiento material de las exigencias técnicas establecidas (...)”

Desde un punto de vista jurídico circunscribe la cuestión a la interpretación, incorrecta a su juicio, del concepto de “producto” a efectos del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) al identificarlo de forma indebida con una denominación comercial concreta y no con el genérico definido expresamente en el anexo I del referido pliego que configura las exigencias técnicas del lote 2, no en torno a una marca comercial determinada, sino a un producto genérico, definido mediante características técnicas objetivas y verificables.

Sostiene que el anexo I del PPT identifica el objeto del lote 2 como un “implante de ácido hialurónico de duración media” y articula sus prescripciones técnicas exclusivamente mediante parámetros objetivos, entre los que se incluye la exigencia de que la duración del implante (6 meses) esté demostrada con artículos publicados, pero en ningún momento vincula dicha exigencia a una denominación comercial concreta, ni impone identidad nominativa entre el producto ofertado y la denominación utilizada en la evidencia clínica aportada.



Según afirma, “Esta configuración no es accidental, sino coherente con el propio diseño del Pliego, que distingue expresamente entre denominación comercial y genérico, y prevé que distintos productos de una misma empresa puedan integrarse dentro de un mismo genérico sin tener la consideración de variantes. En particular, el Pliego establece de forma expresa que “no tendrán la consideración de variantes los distintos productos de una misma empresa con CIP incluido en el mismo artículo (Genérico de Centro)”, lo que evidencia que la identidad del producto a efectos del procedimiento no se construye sobre la coincidencia literal de la denominación comercial, sino sobre su encaje material en el genérico definido y en sus características técnicas (...)

(...).la exclusión acordada se basa en una premisa errónea que condiciona de forma decisiva toda la valoración técnica realizada: la identificación del concepto de “producto” con la denominación comercial concreta bajo la que se presenta la evidencia clínica.

No es cierto, por tanto, que la oferta de ■ se haya apoyado en un estudio clínico correspondiente a “otro producto”. El estudio aportado evalúa el mismo producto sanitario del fabricante —la inyección intraarticular de ácido hialurónico objeto del suministro—, que se comercializa bajo distintas denominaciones comerciales, extremo que resulta acreditado de forma expresa y coherente a través de la documentación regulatoria, técnica y clínica obrante en el expediente.

La diferencia apreciada es, por tanto, exclusivamente nominal y no responde a ninguna divergencia técnica, funcional o clínica entre productos distintos.

Denuncia la vulneración del principio de proporcionalidad y el carácter excesivamente formalista de la exclusión acordada basada en una interpretación restrictiva y fragmentada de la documentación técnica presentada, y en una identificación errónea del concepto de “producto” respecto de una denominación comercial concreta, lo que impide una valoración conjunta y coherente de la información regulatoria, técnica y clínica aportada en el sobre 2 y conduce, de forma indebida, a prescindir del análisis material de la aptitud del producto ofertado.

Esgrime que la exclusión solo resulta jurídicamente razonable, en aplicación del principio de proporcionalidad, cuando la situación apreciada impide verificar el cumplimiento de las prescripciones técnicas o genera una incertidumbre insalvable sobre la adecuación de la oferta al objeto del contrato. Por el contrario, cuando la documentación presentada permite, mediante una valoración razonable, integrada y coherente, comprobar la correspondencia material del producto ofertado con las exigencias técnicas establecidas, la exclusión se trastoca en una reacción desmedida frente a una discrepancia que no afecta al fondo de la oferta.

Considera que la exclusión acordada resulta desproporcionada, en la medida en que se adopta sin acreditar que exista un incumplimiento técnico que comprometa la aptitud del producto para cumplir el objeto del contrato y sin valorar adecuadamente las consecuencias de una decisión que priva al procedimiento de una oferta potencialmente válida, reduciendo innecesariamente la concurrencia y afectando al interés público inherente al procedimiento de contratación.

Defiende, además, la procedencia del trámite de aclaración previsto en el artículo 141.2 de la LCSP.

En ese sentido, afirma que “La discrepancia apreciada no se refería a la inexistencia de documentación exigida por el Pliego ni a un incumplimiento material de las prescripciones técnicas, sino exclusivamente a la interpretación de documentación ya presentada en el Sobre nº 2. En particular, la duda se circunscribía a la relación entre la denominación comercial del producto ofertado y la denominación utilizada en la evidencia clínica aportada, sin que en ningún momento se cuestionara la existencia, el contenido ni la suficiencia técnica de dicha documentación desde un punto de vista material.

En este contexto, una eventual solicitud de aclaración no habría tenido por objeto completar, modificar o corregir la oferta presentada, sino únicamente contextualizar y explicar documentación ya obrante en el expediente, permi-



tiendo al órgano de contratación verificar de manera adecuada la correspondencia material entre el producto ofertado y la evidencia clínica aportada. Dicha actuación, en ningún caso:

- habría supuesto la modificación de la oferta ni de sus elementos esenciales;
- habría implicado la aportación de nueva documentación sustantiva o la introducción de elementos no evaluables en el momento procedimental oportuno;
- ni habría otorgado ventaja competitiva alguna o afectado a la igualdad de trato entre licitadores, al limitarse a clarificar extremos ya presentes en la documentación presentada”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso se opone al recurso y solicita su desestimación sobre la base de las alegaciones que iremos exponiendo a la hora de abordar las consideraciones del Tribunal.

En síntesis, tras exponer las cuestiones de carácter fáctico relativas a la documentación técnica incluida en el sobre 2 de la recurrente (y sobre las que volveremos más adelante) alega que el pliego establece que la valoración se realiza mediante parámetros objetivos entre los que se incluye que la duración del implante (6 meses) esté debidamente acreditada mediante evidencia clínica publicada, lo que no exime al licitador de la carga de acreditar de forma clara, inequívoca y expresa que la evidencia clínica aportada corresponde materialmente al producto concreto ofertado.

Indica, en concreto, que *“La Comisión técnica después de analizar la oferta en el Anexo V presentan como oferta al lote 2 la denominación "dvisc 90 Mg", y la comisión técnica observa que en los estudios científicos no se menciona esta denominación, por lo que la excluyen "No cumple porque los estudios científicos que se presentan se corresponden con la oferta presentada de otro producto". Incluso en las evidencias científicas que presentan tampoco se menciona la otra denominación "SOVISC"*.

En apoyo de su pretensión, invoca el carácter de *lex contractus* de los pliegos y la vinculación del órgano de contratación a las cláusulas fijadas en ellos mencionando, por todas, la Resolución 930/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, así como la improcedencia de la subsanación o aclaración de la oferta con mención expresa de la Resolución 118/2021 de este Tribunal.

3. Alegaciones de la interesada.

Formula alegaciones en el plazo conferido solicitando la desestimación del recurso con el contenido que obra en actuaciones.

Concluye, por las razones que en aquel expone, y que exponemos más adelante, que el motivo de exclusión de la oferta de la recurrente al lote 2 es válido y conforme a derecho, y que si aquella no hubiera resultado excluida de la licitación podría vulnerarse el principio de igualdad de trato, al haber sido desestimadas otras ofertas precisamente por el mismo motivo, por presentar estudios realizados con productos de idéntica marca al producto ofertado, esto es, idéntico tipo de ácido hialurónico solo diferenciado en la concentración de este.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La controversia para resolver se centra en determinar si la exclusión de la oferta de la recurrente en el lote 2 es o no correcta, y en su caso, si debió motivar la solicitud de aclaración al amparo del artículo 141.2 de la LCSP en lugar de la expulsión automática.



Como premisa previa, se ha de traer a colación la doctrina sobre la valoración que corresponde efectuar al órgano de contratación respecto del cumplimiento de los requisitos técnicos contenidos en el PPT. Así, procede mencionar que este Tribunal ha indicado en otros supuestos (v.g. Resolución 445/2020, de 11 de diciembre), que si bien el marco de la discrecionalidad técnica con los límites determinados por la jurisprudencia opera sin lugar a duda en la valoración de las ofertas con arreglo a criterios dependientes de un juicio de valor, cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos concretos. No obstante, puede haber supuestos, en que, para la verificación del cumplimiento de las ofertas respecto a las prescripciones exigidas en el PPT, además de la comprobación o comparativa entre las especificaciones del producto se requiera un análisis o pronunciamiento técnico de mayor complejidad, y proceda acudir a la doctrina de la discrecionalidad técnica.

Sobre lo anterior, este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas su Resolución 239/2020, de 9 de julio, indica que

“(…) la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación. Asimismo, como afirma el Tribunal Supremo en su 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»”

Por otra parte, hemos de acudir también a la doctrina del Tribunal sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, que se encuentra recogida, entre otras, en la Resolución 67/2024, de 9 de febrero, en la que se decía:

«Como señalamos en nuestra Resolución 397/2015, de 25 de noviembre, “(…) hemos de distinguir entre aquellas características técnicas del objeto contractual que son requisitos mínimos necesarios para poder participar en la licitación (v.g. unas determinadas medidas, peso o altura del producto que se desea adquirir, cuyo incumplimiento determinarán que la oferta no sea apta para responder a las necesidades descritas por la Administración) y otro tipo de exigencias del PPT como la aquí analizada, referidas a obligaciones que asume el adjudicatario, cuyo incumplimiento no puede presumirse ab initio. (...) Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. En cuanto al informe de valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor, hemos señalado reiteradamente que es un acto discrecional sujeto a la doctrina jurisprudencial de la discrecionalidad técnica».



En la Resolución de este Tribunal 285/2024, de 31 de julio, se abundaba sobre esta cuestión y se decía:

«De lo declarado en estos párrafos que acabamos de transcribir de la sentencia 429/2021, de 24 de marzo (casación 5570/2019), en particular de su fundamento jurídico cuarto, destacamos ahora las siguientes consideraciones:

** El artículo 84 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001 enumera los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición: si la propuesta no concuerda con la documentación examinada y admitida, si excede del presupuesto base de licitación, si varía sustancialmente el modelo establecido, o si incurre en un error manifiesto en el importe de la proposición o el licitador reconoce que su propuesta adolece de error o inconsistencia que la hacen inviable.*

** Cabe entender también que procede ese rechazo si la oferta del licitador es contraria al PPT, que es de obligado cumplimiento, o si la propuesta es contradictoria consigo misma, sin que para apreciarlo haya que esperar a la ejecución del contrato (cfr. la sentencia de la misma Sección Cuarta 404/2021, de 22 de marzo (casación 4334/2019).*

** Una propuesta es admisible para su valoración aun cuando en ella el licitador no haga expresa referencia a ciertos aspectos del contenido del PPT, pues se parte de la presunción legal de que ha aceptado incondicionalmente los pliegos por el hecho de presentar la oferta tal y como prevé el artículo 145.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

** En cada caso habrá que determinar que la no reiteración de lo previsto en el PPT como conjunto de exigencias técnicas de obligado cumplimiento no implica una propuesta que las desconozca o que las incumpla. Pues bien, no apreciamos la necesidad de completar, matizar ni aclarar las consideraciones que acabamos de reseñar». En este sentido en la citada sentencia tras analizar pronunciamientos anteriores y la postura sobre esta cuestión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se concluye que: «Pues bien, esa conclusión a que llega la Sala de instancia, derivada del examen de los datos y circunstancias concurrentes en el caso y de lo establecido en las cláusulas por las que se rige el contrato al que se refiere la controversia, resulta enteramente conciliable y respetuosa con la jurisprudencia que antes hemos reseñado, en la que, como hemos visto, se interpretan de manera estricta, o, si se prefiere, restrictiva, los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición; y también concuerda con esa otra línea jurisprudencial a la que antes hemos aludido, relativa a la vertiente subjetiva del concurso, en la que se pone de manifiesto que tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el plano de la legislación interna se advierte una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos». Considerando que se debe interpretar con carácter restrictivo las causas exclusión de un licitador por un supuesto incumplimiento de una cláusula del PPT.»*

Por tanto, el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas sobre la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. De tal suerte que solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede el rechazo de la oferta presentada a licitación.

En el supuesto que examinamos el motivo de exclusión que figura en la resolución recurrida es el siguiente:

“No cumple porque los estudios científicos que se presentan se corresponden con la oferta presentada de otro producto”.



A fin de resolver la cuestión litigiosa, hemos de acudir a lo dispuesto en el expediente administrativo (en adelante, EA) y también en el PPT regulador de la presente licitación que no obra en el EA, pero al que hemos accedido a través del perfil de contratante.

1º El apartado 1.1 del PPT, bajo la rúbrica, “Objeto del contrato” dispone lo siguiente:

El objeto del presente Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT, en adelante) es el SUMINISTRO DE TRACTO SUCESIVO Y PRECIOS UNITARIOS, DE IMPLANTE DE ÁCIDO HIALURÓNICO Y ÁCIDO HIALURÓNICO PARA INSTILACIÓN (SUBGRUPOS 01.11 Y 01.30 DEL CATÁLOGO S.A.S.), CON DESTINO A LOS CENTROS HOSPITALARIOS ADSCRITOS A LA CENTRAL PROVINCIAL DE COMPRAS DE CÁDIZ, según se detallan en el Anexo I de este Pliego, de conformidad con la Clasificación Universal SU.PC.SANI.01.11 y SU.PC.SANI.01.30 del Catálogo de Bienes y Servicios del Servicio Andaluz de Salud, Genérico de Centro, en su caso, denominación, atributos y medidas que se especifican en dicho Anexo.

A los efectos del presente contrato se denomina “artículo” cada una de las categorías existentes en el Catálogo de Bienes y Servicios del Servicio Andaluz de Salud.

Se entiende por “Genérico de Centro” GC a los artículos que se hayan especificado, bien porque contengan atributos y medidas definidos o porque contengan una descripción del mismo.

Por su parte tendrá la consideración de “producto” aquél que se encuentra presente en el mercado bajo una denominación comercial específica, y cuenta con las licencias, autorizaciones y demás condiciones que las disposiciones vigentes exigen al diseño, fabricación, acondicionamiento, etiquetado y comercialización del mismo.

Las necesidades de cada lote se ha calculado teniendo en cuenta el factor de equivalencia de cada lote, distinguiendo la unidad de consumo y la unidad de contratación. En el Anexo I del PPT se indica en cada lote tanto la unidad de consumo como la unidad de contratación, siendo el factor de equivalencia un multiplicador de las necesidades.

1.2. Requisitos básicos.

La denominación de los artículos, así como sus especificaciones técnicas, derivadas de la propia denominación del Genérico de Centro que se licita, se detallan en el cuadro que se adjunta, como Anexo I de este Pliego.

Dado que los productos objeto de licitación corresponden a Códigos del Catálogo de Bienes y Servicios del Servicio Andaluz de Salud para cuya adquisición se ha declarado la obligatoriedad de uso del “Código de Identificación del Producto”(CIP), para poder participar en el presente procedimiento es imprescindible disponer de éste, con anterioridad a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas. Para la identificación de los productos ofertados, la presentación de ofertas de los productos se identificarán por su denominación, referencia comercial, Código CIP si fuese obligatorio y Genérico de Centro correspondiente.

No se admiten variantes. A estos efectos no tendrán la consideración de variantes los distintos productos de una misma empresa con CIP incluido en el mismo artículo (Genérico de Centro) del Catálogo de Bienes y Servicios del Servicio Andaluz de Salud. En el caso de que presenten diferentes CIPs en un lote, el precio que se oferte en todos los productos ofertados deberá ser el mismo. En caso contrario, se considerarán como variantes y serán excluidos en el proceso de adjudicación.

2. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS ESPECÍFICAS Y ADICIONALES. *Las características técnicas de los bienes objeto de licitación aparecen detalladas en el Catálogo de Bienes y Servicios del Servicio Andaluz de Salud. Adicionalmente a las características técnicas establecidas en el catálogo de bienes y Servicios del SAS para cada artículo objeto de*



licitación, será necesario que los productos ofertados reúnan las características técnicas adicionales que, en su caso, se especifiquen en el Anexo I de este Pliego (...)” (el subrayado es nuestro)

Respecto del lote 2, el anexo I del PPT prevé las siguientes características técnicas:

LOTE	CLASIFICACIÓN	GC	DESCRIPCIÓN GC	UNIDADES	Unidad de consumo	Unidad contratación	Factor equivalencia	Características Técnicas Adicionales
2	SU.PC.SANI.01.11.10.5 00005	B77851	IMPLANTE ACIDO HIALURONICO MEDIA DURACION- VOLUMEN:[0- 25];Concentración de ac.:{0-50};	672	Ud.	ml	3	-Duración:6 meses demostrado con artículos publicados -Volumen/ infiltración: Mayor o igual 3ml Mg/Infiltración: Mayor o igual 60 mg % concentración: Mayor/igual 1,5% - Origen: Biotecnología -Jeringa precargada

2º El PPT en el apartado 4 “Documentación técnica” dispone lo siguiente:

“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.

La documentación técnica y resto de información relativa al producto, identificación, instrucciones de uso, advertencias e información de seguridad debe venir en lengua castellana, inteligible y en formato de fácil lectura.

El índice y resumen de la documentación relativa a la Oferta técnica se elaborará según el modelo Anexo VI-A, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Se requiere que dicha información sea presentada en fichero electrónico con formato compatible Excel xls para su procesamiento en la valoración de las ofertas y en la adjudicación del expediente.

En la documentación técnica deberán incluir justificación del cumplimiento de los requisitos adicionales solicitados para el material objeto de la licitación y que se han detallado en el Anexo I a este Pliego. Además, las empresas podrán presentar cuanta información consideren conveniente de cara a acreditar la calidad de productos y las mejores condiciones de su oferta. Esta documentación debe incluirse en el sobre 2, “Documentación relativa a los criterios de adjudicación mediante un juicio de valor”. (el subrayado es nuestro)

3º En el informe técnico de valoración de las ofertas obrante en el EA, figura que en el apartado 3.1 bajo la rúbrica “Análisis de fichas técnicas ofertadas en relación al cumplimiento de las características técnicas exigidas en el PPT” se indica lo siguiente:

“Tal y como se ha comentado anteriormente, en el PPT se establece que los productos ofertados deberán encontrarse inscritos y asociados en el Catálogo del Servicio Andaluz de Salud, y se identificarán mediante la presentación del Certificado Código de Identificación del Producto, de conformidad con lo dispuesto en la RESOLUCIÓN de 3 de noviembre de 2010, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud.



Se ha constatado para algunas de las ofertas analizadas que su oferta y/o CIP no cumplen los requisitos técnicos exigidos, por lo que se deja constancia expresa NO CUMPLE (se describen en las motivaciones los parámetros en los que no se cumplen los requisitos técnicos mínimos fijados). Las valoraciones y anotaciones en relación al cumplimiento de los atributos exigidos, en función de la exposición realizada en los párrafos anteriores, son las siguientes:

Licitador	Referencia presentada	Lote	Exigencias PPT	Motivación
█	BIOD03X3	2	NO CUMPLE	No cumple porque los estudios científicos que se presentan se corresponden con la oferta presentada de otro producto

4º Tal y como ha podido comprobar este Tribunal en la documentación del sobre 2 de la recurrente figura cumplimentado el Anexo V-A respecto del lote en liza, indicándose lo siguiente:

Nº LOTE	Código SAS/G.C	Oferta	Nombre comercial	Referencia	Código CIP
2	G08823		dvisc 90 mg	BIODO X3X	SU.PC.SANI.01.11.10.52 0000

Obra también en el sobre 2 de la recurrente la siguiente documentación:

- Documento redactado en inglés que parece responder a un compromiso medioambiental suscrito, al parecer, por entidad distinta a la recurrente.
- Documento redactado en inglés que parece referirse a la acreditación de la utilización de papel y cartón de reciclaje para el embalado.
- Declaración de conformidad CE para el producto “Sterile Intra-articular Joint Injection with Hyaluronic Acid- Class III”.
- Artículo en inglés redactado sobre la efectividad del tratamiento de inyección vía intraarticular cuyo archivo en pdf hace referencia al producto comercial denominado “sovic”.
- Certificado de comercialización del producto sanitario D- VISC expedido por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios a favor del fabricante.
- Declaración de conformidad para el producto “Sterile Intra-articular Joint Injection with Hyaluronic Acid- Class III”.
- Folleto de publicidad en español del producto sanitario D-VISC.
- Manual de usuario del producto sanitario D-VISC.
- Ficha técnica traducida donde figura el listado de productos de la marca “SOVISC”, relación en la que figura el producto sanitario “SOVISC” denominado “Inyección intraarticular con ácido hialurónico” y con código de referencia “BIODO X3X”.

La recurrente insiste en que no debió ser excluida al entender que el órgano de contratación parte de una premisa errónea, debido a la confusión entre producto y marca, y que, sobre dicho error, el análisis se desplaza, de ma-



nera indebida, desde el cumplimiento material de las prescripciones técnicas hacia una discrepancia meramente nominal, vinculada a la denominación empleada en parte de la documentación. Alega que no se ha comprobado si dicha diferencia tiene relevancia sustantiva alguna desde el punto de vista técnico, funcional o clínico, e incide en que la causa de la exclusión se fundamenta -no en la constatación de un incumplimiento objetivo del pliego-, sino en una lectura aislada y errónea de uno de los elementos documentales, desconectada del conjunto de la información regulatoria, técnica y clínica presentada.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, se ratifica en la procedencia de la exclusión de la oferta del lote 2 de la recurrente por la falta de acreditación de uno de los parámetros objetivos que se exigen dentro de las características técnicas adicionales, conforme al PPT, en concreto, que la duración del implante (6 meses) esté debidamente acreditada mediante evidencia clínica publicada, al concluir que los estudios científicos presentados se corresponden con la oferta de otro producto.

La entidad interesada indica que, según los datos de la declaración de conformidad presentada, la referencia del producto ofertado “BIODD3X” es una inyección intraarticular de 3 ml con ácido hialurónico lineal al 3% de la marca D-Visc que es un producto con denominación comercial diferente a las referencias indicadas en el estudio clínico presentado por la recurrente en el lote 2.

Por otra parte, manifiesta que en el documento que la recurrente presenta como anexo al recurso se señala que hay varios modelos de productos, soluciones que contienen ácido hialurónico puro y soluciones que contienen ácido hialurónico reticular, de donde infiere que, al haber referencias de distinta concentración, con comportamientos y efectos distintos, corresponden a productos sanitarios diferentes. Sostiene que con la información obtenida de la documentación aportada por la recurrente está claro que los resultados del estudio clínico presentado con su oferta no pueden asignarse a la referencia ofertada en el lote 2 ya que todas las pruebas del estudio se han realizado con productos de concentración de ácido hialurónico diferente a la del producto ofertado.

Planteado en estos términos el debate, lo que procede dirimir es si la exclusión impugnada fue o no una decisión proporcional, teniendo en cuenta, por un lado, la sujeción de los licitadores a los pliegos como ley del contrato, y por otro, que la exclusión de una oferta debe ser una medida excepcional por ser la más gravosa para el licitador.

Desde un punto de vista formal, el motivo de exclusión de la recurrente es la falta de correspondencia entre los estudios científicos presentados y el producto que configura la oferta de la recurrente al lote 2, indicándose que aquellos (entiéndase, los estudios científicos) se corresponden con la oferta presentada de otro producto y ello impide acreditar una de las características técnicas adicionales previstas en el pliego, en concreto, la relativa a la duración (6 meses).

Pues bien, sentado lo anterior, hemos de partir necesariamente, en el enfoque de la cuestión a resolver del alcance vinculante de los pliegos. Así, 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 y 113/2020, de 14 de mayo), los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de *“pacta sunt servanda”*, teniendo en cuenta que ni la recurrente ni ninguna del resto de licitadoras impugnó en su día las características técnicas adicionales previstas necesariamente ha de estarse al contenido de los mismos, estando el órgano de contratación igualmente vinculado a aquellos. De igual modo, en el apartado 1.1 del PPT se preveía de manera expresa que, para la identificación de los productos ofertados, la presentación de ofertas de los productos se identificará por su denominación, referencia comercial, Código CIP si fuese obligatorio y Genérico de Centro correspondiente.



En el supuesto que se examina, no se cuestiona stricto sensu por la recurrente la falta de correspondencia en sí entre el producto sanitario ofertado y los estudios científicos presentados, sino que incide en que se ha aplicado un criterio excesivamente rigorista al no tener en consideración de manera global, el conjunto de la información regulatoria, técnica y clínica presentada y que la exclusión viene motivada por una identificación errónea del concepto de “producto” respecto de una denominación comercial concreta.

El informe del órgano al recurso, con relación a la acreditación de la unidad del producto más allá de la denominación comercial indica lo siguiente: “ (...)procede señalar que, si bien la declaración de Conformidad CE aportada identifica un producto sanitario bajo una denominación genérica e incluye diversas denominaciones comerciales, en ningún momento se hizo constar de forma expresa, clara e inequívoca en la documentación técnica del Sobre nº 2 que las referencias ofertadas correspondieran a un mismo producto comercializado bajo distintas denominaciones.

La mera incorporación de la citada declaración no sufre la obligación del licitador de describir adecuadamente el producto ofertado, ni permite al órgano de contratación deducir, sin margen de duda, la identidad material de los productos ofertados, máxime cuando dicha identidad no fue objeto de aclaración específica ni de advertencia expresa en la oferta técnica.

En este sentido, la pretensión de la recurrente de que dicha circunstancia sea tomada en consideración en sede de recurso constituye un intento de subsanación extemporánea de una omisión relevante de la oferta, lo que resulta jurídicamente inadmisibles por suponer una alteración del contenido inicialmente presentado, en contra de los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación que rigen la contratación pública.

El recurso especial en materia de contratación no puede convertirse en un mecanismo de subsanación de deficiencias de la oferta, ni en una segunda oportunidad para completar o mejorar la documentación técnica inicialmente presentada”.

Este Tribunal, tras el análisis de la cuestión, concluye que no procede acoger la tesis defendida por la recurrente, y, por tanto, estimar la pretensión ejercitada por las siguientes razones:

1º Los pliegos establecían claramente la obligación de identificar los productos ofertados por su denominación, referencia comercial, Código CIP si fuese obligatorio y Genérico de Centro correspondiente, por lo que pesaba sobre la licitadora la obligación de confeccionar su oferta de modo diligente, mediante la correcta identificación del producto ofertado.

En concreto, la característica técnica adicional relativa a la duración del producto ofertado (6 meses) “*IMPLANTE ACIDO HIALURÓNICO* debía acreditarse mediante artículos publicados conforme a lo exigido en los pliegos, sin que sea admisible que la recurrente traslade al órgano de contratación que haya de valorar, de manera global, toda la documentación técnica para poder vislumbrar la verificación del cumplimiento de la especificación técnica exigida.

En ese sentido, asiste la razón al órgano de contratación cuando en el informe al recurso señala que la recurrente en ningún momento advirtió o consignó de forma expresa, clara e inequívoca en la documentación técnica del sobre nº 2 que las referencias ofertadas correspondieran al mismo producto comercializado bajo distintas denominaciones comerciales. Y por ello, como defiende el órgano de contratación - a pesar de que reconoce que la declaración aportada identificaba un producto sanitario, con varias denominaciones comerciales- no suplía la obligación del licitador de describir adecuadamente el producto ofertado, ni habilitaba al órgano de contrata-



ción a deducir o inferir la identidad material de los productos ofertados, máxime cuando dicha identidad no fue objeto de aclaración específica ni de advertencia expresa en la oferta técnica.

2º No apreciamos, en el supuesto que examinamos que se haya aplicado un criterio excesivamente formalista y rigorista. Lo que defiende la recurrente es una interpretación “sustantiva y no meramente formal” (sic) exigiendo del órgano de contratación que “valore la realidad material y funcional del producto ofertado” (sic) cuando –insistimos nuevo- el pliego era meridianamente claro al establecer la necesaria identificación del producto ofertado por la denominación comercial. Resulta palmario por ello, que la acreditación de la duración del implante a través de los estudios o artículos publicados lógicamente debería ser del producto ofertado (en el caso de la recurrente, de la marca “ Visc”(no Sovisc) siendo el producto BIODO X3X. Lo que la recurrente pretende es trasladar al órgano de contratación la carga de efectuar una lectura “integrada y coherente de la documentación aportada” (sic) obviando que pesaba sobre él la obligación de confeccionar debidamente la oferta respecto del producto en concreto, cosa que no hizo.

3ºRespecto de la posibilidad de solicitar aclaración al respecto, o haberle requerido la subsanación, en su caso, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, entre otras en la Resolución 229/2023, de 3 de mayo, en la que decíamos:

«Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a que “excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta” Y concluye la sentencia citada que “(...) en el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudicador, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron.»

En la misma línea se pronuncia la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08), al indicar que el principio de proporcionalidad exigiría en este caso que, antes de proceder a la desestimación inmediata de la oferta -opción que siempre tiene en última instancia el órgano de contratación o la mesa de contratación en el supuesto examinado- se dé oportunidad al licitador de confirmar la veracidad del dato dudoso, pues de este modo se consigue, de un lado, que la Administración contratante alcance seguridad jurídica acerca de los términos reales de la oferta para así poder tomar una decisión fundada en orden a su admisión o exclusión, y, de otro lado, que el propio licitador reciba la oportunidad de confirmar la validez de dichos términos o bien de reconocer el error padecido en su oferta que la hace inviable.»

De la doctrina expuesta se deduce que el límite a la aclaración está en el respeto al contenido de la oferta inicial como garantía y salvaguarda del principio de igualdad de trato entre los licitadores, de modo que ese contenido originario no podrá nunca modificarse o ampliarse por vía de aclaración.

En definitiva, la solicitud de aclaración o subsanación de las ofertas es factible para la mesa o el órgano de contratación, cuando juzgan que una oferta requiere aclaraciones suplementarias o cuando conciben que se han de corregir errores materiales en su redacción, por lo que no están obligados a solicitarla si entienden que la misma es lo suficientemente clara y precisa.



En este sentido, la solución a adoptar ha de ser caso por caso, donde cada mesa u órgano de contratación, según proceda, pondere entre la oportunidad y legalidad de esta posibilidad, concretando qué defectos de la oferta presentada por las entidades licitadoras podrían ser susceptibles de aclararse o subsanarse y cuáles implicarían una modificación de la oferta y, por ello, atentarían contra el principio de igualdad.

En el supuesto objeto de nuestro examen, se ha de partir de que la redacción de los pliegos era clara, y exigía la identificación correcta del producto ofertado conforme a las previsiones del PPT que debieron ser tenidas en cuenta por la recurrente a la hora de elaborar su oferta. De haber permitido a la entidad subsanar las referencias en los artículos publicados ello hubiera supuesto permitir modificar la oferta inicialmente presentada lo que constituye, como venimos indicando, el límite al trámite de aclaración de la oferta, por la prevalencia del principio de igualdad de trato entre los licitadores como pilar fundamental de la contratación pública.

A mayor abundamiento, y como este Tribunal ha podido corroborar, según las manifestaciones efectuadas por la interesada en su escrito de alegaciones, según los datos de la declaración de conformidad presentada, la referencia BIOD3X3 ofertada es una inyección intraarticular de 3 ml con ácido hialurónico lineal al 3% de la marca D-Visc (así se desprende también del anexo 2 presentado por la recurrente junto al escrito de recurso) siendo, por tanto, un producto con denominación comercial diferente a las referencias indicadas en el estudio clínico presentado por la recurrente en el lote 2, como indica el órgano de contratación.

Por tanto, procede la desestimación del motivo de impugnación y, por tanto, se confirma la decisión del órgano de contratación de exclusión de la recurrente, y, por ende, de la declaración de desierto respecto del lote 2.

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 fecha 5 de enero de 2026 por la que se adjudica el contrato denominado «Suministro de tracto sucesivo y precios unitarios, de implante de ácido hialurónico y ácido hialurónico para instilación (subgrupos 01.11 y 01.30 del catálogo s.a.s), con destino a los centros hospitalarios adscritos a la central provincial de compras de Cádiz»(Expte.0001319/2024)en relación con el **lote 2** promovido por el Hospital Universitario Puerta del Mar de Cádiz adscrito al Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias.

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

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni 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.

