

Recurso 60/2026
Resolución 89/2026
Sección Tercera

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 ■ (en adelante la recurrente), contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del «Acuerdo marco con varias empresas, por el que se fijan las condiciones para el suministro de medicamentos biológicos originales o de referencia y biosimilares destinados a los Centros Sanitarios del Servicio Andaluz de Salud» (Expediente CONTR 2026 0000004918), en lo referente a los lotes 5 y 6., convocado por el Servicio Andaluz de Salud, entidad adscrita a la entonces Consejería de Salud y Consumo, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 de octubre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del acuerdo marco de suministros indicado en el encabezamiento de esta resolución. En esa misma fecha, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil.

Los pliegos de la citada contratación fueron objeto de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ que fue estimado mediante la Resolución 672/2025, de 7 de noviembre, de este Tribunal que anuló los pliegos que regían la referida licitación.

En cumplimiento de la citada Resolución, el órgano de contratación, mediante resolución de 19 de noviembre de 2025, acordó la ejecución del cumplimiento de la Resolución, así como, dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas en cumplimiento de esta.

SEGUNDO. El 13 de enero de 2026, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del acuerdo marcos de suministros indicado en el encabezamiento de esta resolución. Con esa misma fecha, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del acuerdo marco asciende a 482.320.476,27 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.



TERCERO. El 3 de febrero de 2026, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente, contra los pliegos rectores del procedimiento de licitación del acuerdo marco citado en el encabezamiento de esta resolución.

La Secretaría de este Tribunal dio traslado del escrito de recurso al órgano de contratación, solicitándole el informe al recurso y el resto de documentación necesaria para su resolución. Lo solicitado, tras la reiteración de la petición, fue recibido en este Tribunal.

El 13 de febrero de 2026, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento mediante Resolución MC 21/2026.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al recurso por tener constancia que, a la fecha de la remisión del expediente, no constaba la presentación de ninguna oferta.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación remitido, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

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

En el supuesto examinado, la recurrente en su escrito de recurso impugna los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, y estima que se incluyen una serie de disposiciones a las que alude en su escrito, que suponen una vulneración de los principios de igualdad, objetividad y transparencia que inspiran la contratación pública. La recurrente defiende que *«es una entidad potencialmente licitadora, cuyos derechos e intereses legítimos pueden verse afectados por la aplicación de los pliegos reguladores del mismo.».*

Por su parte el órgano de contratación en el informe al recurso indica que la recurrente es titular de la autorización de comercialización de los medicamentos que conforman el objeto de los lotes nº 5 y 6, detallando los correspondientes códigos nacionales (en adelante, CN) de los medicamentos a los que podría presentar oferta.

Ostenta, pues, la entidad recurrente interés legítimo para su interposición, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.



TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un acuerdo marco de suministro cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 b) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el expediente, el recurso se ha presentado dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos, y solicita a este Tribunal que se *«anulen los pliegos que rigen la presente licitación del Acuerdo Marco, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a su aprobación y publicación, a fin de que se proceda a la redacción y publicación de unos nuevos pliegos que se ajusten plenamente a la Ley de Contratos del Sector Público, incorporando criterios de adjudicación claros, objetivos y un sistema objetivo, reglado, verificable y previamente definido para los contratos basados, conforme a lo exigido en el artículo 221.4 de la misma.»*

Fundamenta la pretensión de nulidad de los pliegos en los siguientes motivos de recurso:

1.1. El régimen de adjudicación de los contratos basados incurre en una falta de prelación objetiva entre las empresas adjudicatarias del acuerdo marco.

Expone que el pliego de cláusulas administrativas objeto de impugnación incurre en contradicción interna en cuanto al régimen de adjudicación de los contratos basados. Así en el cuadro resumen del pliego se establece expresamente que *“Las ofertas adjudicatarias deberán cumplir los requisitos mínimos del PPT y se clasificarán en atención a la puntuación obtenida en aplicación de los criterios de adjudicación del acuerdo marco”*. Sin embargo en el apartado 23 del mismo cuadro resumen, al regular los contratos basados sin nueva licitación, se prevé que éstos podrán adjudicarse a cualquiera de las empresas adjudicatarias del lote, acudiendo indistintamente a diversas condiciones objetivas alternativas, tales como mayor puntuación global, menor precio, mayor puntuación en los criterios de calidad, necesidad asistencial, gestión del stock o incluso motivos clínicos, sin establecer orden jerárquico alguno ni definir la prelación entre ellas.

Tal configuración, a juicio de la recurrente, no respeta el régimen jurídico previsto en el artículo 221.4.a) de la LCSP, que expresamente dispone que cuando un acuerdo marco se haya celebrado con varias empresas y todos los términos se encuentren definidos, la adjudicación de los contratos basados solo podrá efectuarse sin nueva licitación si el pliego prevé de forma expresa las condiciones objetivas que determinen qué empresa deberá ejecutar la prestación.

Alega que, en el pliego impugnado, sin embargo, no se definen tales condiciones objetivas de adjudicación, ni se establece un orden de aplicación o prelación entre los diferentes criterios alternativos que se mencionan. En consecuencia, una vez designados los adjudicatarios del acuerdo marco, los distintos centros gestores quedan



facultados para realizar sus pedidos a cualquiera de ellos sin atender a una pauta objetiva previamente determinada.

Esta falta de objetivación y prelación impide ejercer un control efectivo sobre la discrecionalidad técnica, pues al no existir límites o pautas previamente establecidas en los pliegos, resulta imposible verificar si la elección de una u otra empresa responde a criterios técnicos legítimos o a meras decisiones de oportunidad.

Por tanto, el sistema de adjudicación previsto no respeta el marco legal del artículo 221.4.a) de la LCSP, que exige la existencia de condiciones objetivas de asignación de contratos basados, y en consecuencia no garantiza los principios de igualdad, objetividad y transparencia que rigen la contratación pública.

Esgrime que aun cuando se reconoce a la Administración una cierta discrecionalidad técnica en la configuración del objeto contractual y en la determinación de sus necesidades, dicha discrecionalidad no puede convertirse en arbitrariedad, ni utilizarse para justificar decisiones no sujetas a parámetros objetivos y previamente definidos.

1.2. La fórmula prevista en el pliego para la puntuación del criterio de adjudicación correspondiente a la oferta económica es contraria a la seguridad jurídica y la competencia efectiva.

Alega que la fórmula, tal y como está configurada en el pliego, supone que diferencias mínimas entre los precios ofertados puedan traducirse en diferencias de puntuación muy relevantes y, por tanto, alterar de forma brusca la clasificación final. Además, esgrime que esta falta de previsibilidad en el resultado no está acompañada de una justificación técnica previa en el expediente que acredite que ese efecto sea adecuado para seleccionar la oferta con mejor relación calidad-precio.

1.3.- La asignación de quince puntos para cada uno de los criterios de adjudicación automáticos, a excepción del precio, desplaza el resultado de la licitación hacia aspectos accesorios o de mera operativa logística, en detrimento del criterio económico y sin una motivación técnica suficiente.

En concreto expone que el pliego *«atribuye al criterio precio 50 puntos y, además, asigna 15 puntos a cada uno de los siguientes criterios automáticos: Mensaje EDI DESADV con identificadores únicos; ausencia de látex en el material en contacto con el medicamento; y reducción del plazo máximo de entrega para pedidos ordinarios, reservando 5 puntos al criterio medioambiental.»*. Considera que, la ponderación de quince puntos para cada uno de estos criterios resulta manifiestamente excesiva y distorsiona el principio de adjudicación a la oferta con mejor relación calidad-precio establecidos en los artículos 1, 132 y 145 de la LCSP.

Esgrime que se trata de requisitos que, en la práctica, tenderán a ser ofrecidos por la mayoría de los licitadores, por lo que se convertirán en criterios neutrales, sin capacidad real de discriminar la mejor oferta, y al mismo tiempo, puede ocasionar que, si un operador no los acredita en los términos exigidos, queda penalizado con una pérdida de quince puntos por cada criterio.

Insiste en que el sistema convierte en determinantes elementos que deberían operar, en su caso, como prescripciones técnicas o condiciones de ejecución, restringiendo indebidamente la competencia. En consecuencia, la configuración y ponderación de estos criterios, valorados en quince puntos, vulnera los principios de proporcionalidad, transparencia e igualdad y desvirtúa la selección de la oferta con mejor relación calidad-precio.



2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe, en primer lugar, solicita la inadmisión del recurso por promoverse frente a cláusulas del pliego que son reproducción de un acto anterior definitivo y firme.

Al efecto expone que los presentes pliegos fueron publicados con fecha 2 de octubre de 2025, y contra los mismos se interpusieron dos recursos especiales en materia de contratación.

Así con fecha 28 de octubre de 2025, se dicta Resolución 655/2025, por este Tribunal, en relación con el RCT 598/2025, por la que se declara concluso el procedimiento del recurso especial en materia de contratación interpuesto contra los pliegos aceptando el desistimiento realizado por la entidad recurrente.

A continuación, el Tribunal dicta Resolución 672/2025, de 7 de noviembre, en relación con el RCT 597/2025, por la que se acuerda su estimación. Mediante Resolución de la Dirección General de Gestión Económica y Servicios del Servicio Andaluz De Salud, de 19 de noviembre de 2025, se ejecuta la Resolución 672/2025, sin que ninguno de los cambios operados afecte al clausulado del pliego, ni a los apartados del cuadro resumen, que ahora son objeto de recurso.

Insiste en lo expuesto alegando que: *«Como se puede comprobar las cláusulas referidas al régimen de adjudicación tanto del acuerdo marco como de los contratos basados en el mismo, así como a los criterios de adjudicación se encuentran configurados de la misma forma y literalmente en los mismos términos en que lo estaban en el anterior PCAP que fue objeto de recursos en los que, efectivamente, no se planteaba la cuestión ahora controvertida. La ahora recurrente pudo impugnar las citadas cláusulas del pliego y no lo hizo, por lo que el contenido de aquellas cláusulas quedó ya firme y no pueden ahora impugnarse con ocasión del nuevo pliego que se aprueba como consecuencia de haber sido anulado el primero, pues, conforme a esta doctrina si se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en un primer recurso contra el pliego y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.»*

En segundo lugar, y para el supuesto de que no se estimase la pretensión principal de inadmisión, el órgano de contratación se opone a las cuestiones de fondo que el recurso plantea y solicita su desestimación, esgrimiendo al efecto las siguientes alegaciones:

2.1. Sobre el régimen de adjudicación de los contratos basados.

El órgano de contratación considera errónea la supuesta contradicción en cuanto al régimen de adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco sin nueva licitación y el acuerdo marco, que la recurrente denuncia.

Expone que se han de diferenciar dos fases; una primera de adjudicación del acuerdo marco, en la que se ha de determinar las personas adjudicatarias por cada lote del acuerdo marco tal y como se establece en la cláusula 2.1.3 del PCAP y el apartado 5.3 de su cuadro resumen; y una segunda fase, la de adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco, cuya regulación se establece en la cláusula 20 del pliego y el apartado 23 de su cuadro resumen.

Así, explica que, *«de una parte, los criterios de adjudicación del acuerdo marco, efectivamente, permiten otorgar puntuaciones que establecen una clasificación ordenada por los puntos obtenidos; y, de otra parte, las condiciones objetivas para la contratación basada sin segunda licitación, permiten acudir objetivamente a las circunstancias*



que pueden tenerse en cuenta para los contratos basados y, dentro de ellos, utilizar la clasificación obtenida en la aplicación de los criterios del acuerdo marco.».

Defiende que lo que exige la normativa de contratación, en el artículo 221.4 de la LCSP, en cuanto a los acuerdos marcos con varias empresas, respecto a la adjudicación de los contratos basados sin nueva licitación, es que el pliego del acuerdo marco prevea las condiciones objetivas para determinar qué empresa de entre las adjudicatarias del acuerdo marco deberá ser adjudicataria del contrato basado y ejecutar la prestación. Alega que pliegos que rigen el acuerdo marco han dado debido cumplimiento a esta exigencia, mediante la cláusula 20 del pliego y el apartado 23.2 del cuadro resumen en la que se regulan y establecen las condiciones objetivas previstas para la adjudicación de los contratos basados

2.2. Sobre la fórmula para la puntuación de la oferta económica.

El informe al recurso defiende que conforme a lo dispuesto en los artículos 145 y 146 de la LCSP, la determinación de criterios y su ponderación pertenece al ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación.

Afirma que la fórmula empleada para la valoración de la oferta económica es objetiva, automática y comprensible, no introduciendo ningún margen para su interpretación subjetiva.

En cuanto a la alegación del recurso relativa a que la fórmula genera un problema de seguridad jurídica y de competencia efectiva entre licitadores, afirma que la licitadora recurrente ha concurrido a reiteradas licitaciones del SAS en las que la fórmula para calcular la oferta económica era idéntica y ha resultado adjudicataria tanto de acuerdos marcos como de los contratos basados.

Respecto a que no existe una justificación técnica sobre los motivos de elección de la fórmula elegida, esgrime que en virtud del artículo 116.4 letra c) de la LCSP, existe un documento justificativo de la elección de los criterios de adjudicación que consta en el expediente. Además, en aplicación del artículo 63.3 de la LCSP se ha procedido a su publicación en el perfil del contratante.

Argumenta que no existe ninguna previsión en la LCSP ni en ninguna otra norma, que determine la obligatoriedad de incorporar en la memoria justificativa, estudios, simulaciones ni proyecciones sobre el comportamiento de la fórmula económica ni sobre su efecto combinado con el resto de los criterios, tal y como aduce la recurrente.

2.3.- Sobre la puntuación asignada al resto de los criterios de adjudicación automáticos.

Defiende la configuración y puntuación otorgada a los criterios de adjudicación automática esgrimiendo al efecto las siguientes consideraciones:

(i) Rechaza que los criterios incluidos en la presente licitación vulneren el artículo 1 de la LCSP, por cuanto los mismos se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad, transparencia y libre competencia. Alega que tampoco se vulnera el artículo 132 de la LCSP, por cuanto toda la información del expediente es de acceso público a través del perfil de la contratante.

Insiste en que la determinación de criterios y su ponderación pertenecen al ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación y se han configurado con estricta sujeción a las previsiones contenidas en el artículo 145 de la LCSP. Esgrime que la valoración de los criterios de adjudicación automática (mensaje EDI, ausencia de



látex y reducción en el plazo de máximo de entrega para pedidos ordinarios) es objetiva, automática y comprensible, no introduciendo ningún margen para su interpretación subjetiva

Concluye afirmando que *«Lo que verdaderamente vulneraría la concurrencia de las empresas a un procedimiento de estas características y restringiría injustificadamente la competencia, sería que los criterios en cuestión se incluyeran en los pliegos como prescripciones técnicas de obligado cumplimiento. Lo que se pretende por parte del órgano de contratación es justamente lo contrario, que es que toda empresa que cumpla los requisitos de solvencia, los requisitos técnicos conforme al PPT y cuya oferta económica no supere el precio unitario máximo establecido para cada lote, sea adjudicataria del acuerdo marco, clasificándose en el mismo en función de la puntuación total obtenida en el conjunto de criterios de adjudicación.»*

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Procede examinar la controversia suscitada, si bien con carácter previo hemos de analizar la posible causa de inadmisión del recurso, instada por el órgano de contratación en su informe, al haberse deducido el mismo contra cláusulas de los pliegos cuyo contenido es idéntico al de pliegos anteriores que fueron anulados y de los que traen causa los ahora impugnados.

Este Tribunal ha podido comprobar que, en la presente licitación, y como defiende el órgano de contratación, las cuestiones que se recurren se contenían con la misma regulación en los pliegos inicialmente publicados.

Así el régimen de adjudicación del acuerdo marco está previsto en la cláusula 2.1.3 del pliego, en concreto los aspectos objeto del presente recurso se encuentran previstos en el último de sus párrafos:

2.1.3. La forma de determinar las personas adjudicatarias por cada lote del acuerdo marco es la siguiente: apartado 5.3 del cuadro resumen.

(...)

Las ofertas adjudicatarias deberán cumplir los requisitos mínimos del PPT y se clasificarán en atención a la puntuación obtenida en aplicación de los criterios de adjudicación del acuerdo marco.

En cuanto al sistema de adjudicación de los contratos basados se regulan en el apartado 23 del cuadro resumen, que regula la adjudicación de los contratos basados si nueva licitación en los siguientes términos:

*«23. SISTEMA DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS BASADOS: SIN NUEVA LICITACIÓN Y CON NUEVA LICITACIÓN
(...)*

23.2. Contratos basados sin nueva licitación.

Las condiciones objetivas para determinar cuál de las personas adjudicatarias del acuerdo marco será el adjudicatario de cada uno de los contratos basados para cada lote sin nueva licitación, serán las establecidas a continuación.

Las condiciones objetivas relacionadas son alternativas, en el sentido de que puede acudir indistintamente a cualquiera de ellas para formalizar un contrato basado, excepto la llamada condición objetiva alternativa excepcional, que requiere de la motivación expresada.

- Primera condición objetiva alternativa:

La mayor puntuación global en el lote de que se trate, según los criterios del acuerdo marco y sus ponderaciones.

- Segunda condición objetiva alternativa:

El menor precio ofertado en el lote de que se trate.



- Tercera condición objetiva alternativa:

La mayor puntuación en los criterios de calidad en el lote de que se trate.

- Cuarta condición objetiva alternativa:

La necesidad de utilización del medicamento del lote de que se trate, en indicaciones para las que no estén autorizadas los medicamentos que resultarían seleccionados aplicando otras condiciones objetivas, y sí lo estén en otros medicamentos adjudicados incluidos en el lote en cuestión. En caso de que más de una persona adjudicataria del acuerdo marco dispusiese de dicha indicación, para seleccionar entre ellas a la adjudicataria del contrato basado, se podrá acudir a cualquiera de las condiciones objetivas primera, segunda o tercera.

- Quinta condición objetiva alternativa:

Por necesidades derivadas de la gestión del stock del medicamento por los servicios de farmacia hospitalaria, haciendo frente a faltas de suministro por incumplimiento de los compromisos de plazo de entrega, o posible desabastecimiento del medicamento en que haya incurrido la persona adjudicataria con la que se suscribió un contrato basado de acuerdo con alguna de las otras condiciones objetivas señaladas, a fin de permitir asegurar la continuidad del tratamiento al paciente. Para seleccionar a la nueva persona adjudicataria del contrato basado, se podrá acudir a cualquiera de las condiciones objetivas primera, segunda o tercera.

- Sexta condición objetiva alternativa; por saturación del mercado:

Cuando un persona adjudicataria del lote en cuestión haya obtenido adjudicaciones mediante contratos basados de al menos cuatro de las ocho Centrales Provinciales de Compras del SAS, que se simultaneen en el tiempo a fecha del inicio previsto de la vigencia de un nuevo contrato basado, se entenderá que puede haber riesgo de rotura de existencias o dificultades para el abastecimiento, por lo que el nuevo contrato basado podrá ser adjudicado al siguiente persona adjudicataria del acuerdo marco al que corresponda en aplicación de alguna de las condiciones objetivas relacionadas en los cinco apartados anteriores.

Para la aplicación de esta condición objetiva, el persona adjudicataria de los contratos basados vigentes será consultada por escrito por la Central Provincial de Compras que desea formalizar el nuevo contrato basado sobre el riesgo de rotura de existencias (indicando fecha de inicio y fin e importe del nuevo contrato basado) pudiendo el mismo, mediante certificación expresa como respuesta a la consulta formulada, ratificar su compromiso de suministro aún en las indicadas circunstancias, en cuyo caso podrá formalizarse el nuevo contrato basado con dicha persona adjudicataria del acuerdo marco.

El incumplimiento del referido compromiso implicará la imposición de la penalidad expresamente prevista para este supuesto.

Esta condición alternativa no será de aplicación en el caso de que los contratos basados formalizados con la persona adjudicataria en cuestión, lo hayan sido en base a la condición objetiva cuarta anterior, pues en este caso la persona adjudicataria tendrá obligación de suscribir cualquier contrato basado que se le solicite, aun cuando se simultaneen en el tiempo cuatro o más contratos basados.

- Condición objetiva alternativa excepcional:

Excepcionalmente, se podrá formalizar la compra a una oferta diferente de las resultantes de la aplicación de las condiciones objetivas anteriores, por motivos clínicos, asistenciales o de índole sanitaria, que deben quedar debidamente justificados en el expediente para cada uno de los casos. Dichos motivos serán los siguientes:



La adecuación de las especificaciones técnicas de las distintas presentaciones del producto a las características particulares de los pacientes.

- La conveniencia de la continuidad del tratamiento prescrito por el facultativo a un determinado paciente por causas debidamente justificadas.

Reglas de desempate:

Para el caso de empate en la selección de cualquiera de las condiciones objetivas, los criterios de desempate serán los siguientes:

o En caso de empate inicial, se acudirá a la persona adjudicataria cuya oferta económica haya sido la de menor precio.

o Si persistiera el empate en el precio, a la persona adjudicataria con mejor puntuación en el criterio de “Mensaje EDI: DESADV con identificadores únicos”.

o Si persistiera el empate, a la persona adjudicataria con mejor puntuación en el criterio “Ausencia de látex en el material que esté en contacto con el medicamento”.

o Si, aun así, hubiera otro empate, a la persona adjudicataria con mejor puntuación en el criterio “reducción en el plazo máximo de entrega para pedidos ordinario”.

o Si, aun así, hubiera otro empate, a la persona adjudicataria con mejor puntuación en el “criterio medioambiental”.

o Por último, en caso de nuevo empate, serán de aplicación los criterios de desempate del artículo 147 de la LCSP, por el orden de sus distintos apartados.»

En cuanto a los criterios de adjudicación del acuerdo marco se encuentran regulados en el apartado 14 el cuadro resumen del pliego, y en lo aquí interesa dispone:

«14. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL ACUERDO MARCO.

14.1. Los criterios para adjudicar el contrato de referencia son, atendiendo a su objeto y características, los siguientes:

Nº DE ORDEN	CRITERIOS DE ADJUDICACION	TIPO DE EVALUACIÓN	PONDERACIÓN
	TODOS LOS LOTES		50
1	Oferta económica	Automática	15
2	Mensaje EDI: DESADV con identificadores únicos	Automática	15
3	Ausencia de látex en el material que esté en contacto con el medicamento	Automática	15
4	Reducción en el plazo máximo de entrega para pedidos ordinarios	Automática	15
5	Criterio Medioambiental	Automática	5

1. Oferta económica: Se valorará la oferta económicamente más ventajosa para el Servicio Andaluz de Salud (SAS).

La determinación de la puntuación correspondiente a la oferta económica se realizará de la siguiente manera:

- PRECIO MÁXIMO DE LICITACIÓN (PML) POR UEM= 0 puntos
- MEJOR OFERTA POR UEM= 50 puntos

Resto se valorará según fórmula:

Puntuación =



*[(PRECIO MÁXIMO DE LICITACIÓN POR UNIDAD ESPECÍFICA DE MEDIDA- PRECIO OFERTADO POR UNIDAD ESPECÍFICA DE MEDIDA) / (PRECIO MÁXIMO DE LICITACIÓN POR UNIDAD ESPECÍFICA DE MEDIDA - PRECIO MEJOR OFERTA POR UNIDAD ESPECÍFICA DE MEDIDA)] * 50)»*

Pues bien, examinado el contenido de los pliegos de la anterior convocatoria de la presente licitación obrante en el expediente de recurso especial nº 597/2025, tramitado por este Tribunal, en concreto la regulación dada a las tres cuestiones impugnadas: régimen de adjudicación de los contratos basados, sistema de determinación de la puntuación correspondiente a la oferta económica y la ponderación de quince puntos atribuida a tres de los criterios de adjudicación automática, se observa que su contenido coincide con el del nuevo pliego aprobado por el órgano de contratación tras la anulación del anterior pliego y que fue impugnado por razones diferentes a las que ahora se alegan.

Así pues, en los pliegos originarios las cláusulas ahora impugnadas contenían la misma redacción que en los pliegos actuales. Estas cláusulas pudieron ser impugnadas con anterioridad y al no ser combatidas adquirieron firmeza, no pudiendo ser ahora impugnadas con ocasión de los nuevos pliegos.

En efecto, y como defiende el órgano de contratación en su informe, de permitirse en estos casos el recurso especial contra cláusulas de un pliego cuyo contenido es el mismo que el de las cláusulas del anterior pliego del que trae causa, las mismas nunca adquirirían firmeza y su plazo de impugnación nunca precluiría, lo que no puede admitirse por razones elementales de seguridad jurídica, principio de alcance constitucional consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

En nuestra Resolución 482/2024, de 31 de octubre, se resume la doctrina del Tribunal en esta materia del modo siguiente:

<< (...) es doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 408/2015, de 4 de diciembre, 94/2016, de 6 de mayo, 151/2016, de 1 de julio, 125/2018, de 4 de mayo, 414/2020, de 26 de noviembre, 293/2022, de 27 de mayo, 407/2022, de 28 de julio y 621/2023, de 15 de diciembre, entre otras) que no es posible impugnar las cláusulas de un pliego cuyo contenido resulta idéntico al de las cláusulas de un pliego anterior recurrido y anulado por el Tribunal, pero por otros motivos y atacando otras cláusulas diferentes.

La argumentación de las Resoluciones citadas de este Tribunal ha sido, en síntesis, la siguiente:

- 1. Si un licitador pudo impugnar determinadas cláusulas de un pliego y no lo hizo, no puede hacerlo con ocasión del nuevo pliego que se apruebe como consecuencia de haber sido anulado el primero, pues el contenido de aquellas cláusulas quedó ya firme.*
- 2. Si fuese permitido el anterior proceder de los interesados, es decir, si se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en un primer recurso contra el pliego y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.*
- 3. No es admisible el recurso especial frente a cláusulas de un nuevo pliego que no fueron impugnadas con ocasión del recurso contra el anterior pliego anulado, tal como establece para los recursos jurisdiccionales el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa: «No es admisible el recurso contencioso- administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros*



anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».

4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2003, de 10 de febrero, resulta ilustrativa al respecto y zanja cualquier duda sobre esta materia al señalar que «los actos confirmatorios –al igual que ocurre con los reproductorios a los que se refiere también el precepto legal que estamos examinando– no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso. En definitiva, las mismas razones de seguridad jurídica que justifican la preclusividad de los plazos procesales son las que justifican que dichos plazos no puedan reabrirse forzando la producción de un acto cuyo contenido es el mismo que otro anterior que es firme por no haber sido recurrido en tiempo o forma. (...) dicho acto, como se ha indicado, no es un acto nuevo, sino que se limita a reiterar el contenido de otro anterior que, en su momento, pudo ser impugnado».

En el supuesto enjuiciado, aplicando la doctrina expuesta en estas resoluciones del Tribunal, no puede la recurrente impugnar la configuración del objeto del contrato, la no división en lotes y la reserva a la que hace referencia en los nuevos pliegos cuando consintió la configuración establecida en los pliegos iniciales de los que aquellos traen causa y que no han sido alterados en este particular extremo. El clausulado al que se refiere la recurrente quedó firme al no ser combatido mediante un recurso especial en materia de contratación contra los primeros pliegos en los que se pusiera de manifiesto estas cuestiones. Ello determina la inadmisión del recurso respecto al motivo analizado en este fundamento.

También el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha sostenido el criterio expuesto. En concreto, en su Resolución 462/2013, de 23 de octubre, señalaba que «procede también inadmitir el resto de motivos de impugnación que ahora incluye (nuevas cuestiones relacionadas con el IVA, insuficiencia del presupuesto del contrato, no diferenciación económica de las partidas del pliego lo que ocasiona indefensión y perjuicio económico para su empresa si se da por finalizado el contrato) en la medida que no fueron alegados en su día por la recurrente cuando impugnó el anuncio de licitación publicado en el BOP de Alicante el 31 de julio, pudiendo perfectamente haberlo hecho, por lo que debe considerarse que, en lo referente a los mismos, en cuanto que se trata de aspectos del anuncio y del PCAP que no han sido objeto de ninguna variación, tanto uno como otro quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores anuncios y pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como, respecto de los recursos jurisdiccionales, establece el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que declara inadmisibles los recursos “respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”».

Y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 53/2020, de 10 de marzo, también comparte este criterio al manifestar que «Contrastados ambos pliegos, se observa que, si bien con una sistemática ligeramente diferente y con una variación en la redacción del primer punto del criterio “Medidas de carácter social” que se analizará posteriormente, los criterios de adjudicación que ahora se impugnan ya existían en el PCAP que rigió el procedimiento de adjudicación cancelado por la Resolución 034/2019 de este OARC / KEAO. Consecuentemente, la base fáctica sobre la que se sustenta el recurso que ahora se analiza ya existía y podía ser conocida cuando se publicó el primer procedimiento de adjudicación. El actual recurrente no lo hizo así, y su pretensión de hacerlo ahora no puede ser aceptada, ya que ello supondría mantener permanentemente abierto el plazo de interposición del recurso especial, cuando su carácter preclusivo es parte fundamental del sistema establecido en la LCSP y el Derecho



*comunitario que ésta incorpora (ver Resoluciones 24/2014, 26/2015, 152/2018, 76/2019 y 108/2019 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso *Universale Bau AG y otros contra Entsorgungsbetriebe*, C- 470/99, de 12 de diciembre de 2002, apartados 75 y 76). La completa consecución de los objetivos del recurso especial (su rápida resolución para reparar la ilegalidad observada), así como los objetivos de la compra pública, se verían comprometidos si los candidatos y licitadores pudieran impugnar una a una las diversas irregularidades del PCAP, obligando a la entidad adjudicadora a reiniciar nuevamente el procedimiento de contratación por cada uno de los recursos. Es decir, de admitirse la posibilidad de impugnar cualquiera de las cláusulas de un pliego cada vez que se procediese a su publicación como consecuencia de la estimación de un recurso especial, éste se podría convertir en un instrumento para dilatar el procedimiento de contratación, perdiendo la finalidad que persigue y creando inseguridad en los potenciales licitadores en lo referente a la firmeza del pliego que se licita. Debe resaltarse que la cuestión sería distinta si el recurso se basara en un motivo referido a cláusulas nuevas o actuaciones propias del nuevo procedimiento de adjudicación (ver, en este sentido, la Resolución 112/2014 y 26/2015 del OARC / KAO)».*

Como hemos argumentado, en el caso aquí analizado, teniendo en cuenta que la recurrente no recurrió (o al menos no consta ni se ha acreditado) los pliegos inmediatamente anteriores de los que traen causa los ahora impugnados, aquellos adquirieron firmeza en los extremos consentidos por inatacados. Asimismo, la recurrente debió observar en el presente recurso contra los pliegos la conducta que su actuación inmediatamente anterior hacía prever; es decir, que no iba a impugnar los actuales pliegos cuando no lo hizo respecto a los inmediatamente anteriores, generando con ello en la Administración contratante la confianza de que se aquietaba a su contenido en los particulares extremos ahora combatidos.>>

Asimismo, conviene señalar que para aplicar esta doctrina resulta indiferente que el recurso anterior contra los pliegos hubiese sido interpuesto por la misma entidad que ahora vuelve a hacerlo o por otra distinta. Más en un supuesto como en el que nos ocupa, en el que no consta que concurriese en la licitadora ahora recurrente ninguna causa que le impidiese la interposición del recurso a la fecha de la primera publicación de los pliegos.

Lo relevante es el efecto de firmeza que adquieren las cláusulas del pliego que, pudiendo impugnarse en su momento procedimental oportuno, no lo fueron y quedaron firmes; sin que pueda entenderse reabierto el plazo de impugnación contra ellas por el hecho de que, tras la anulación parcial de un pliego inicial, se apruebe uno nuevo con cláusulas idénticas al pliego primitivo. Este ha sido el criterio defendido por este Tribunal entre otras en la Resolución 628/2024, de 10 de diciembre.

Incide igualmente sobre esta cuestión la Sentencia núm. 53/2022, de 2 de febrero (Recurso contencioso-administrativo 473/2021) del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que de forma muy ilustrativa señala lo siguiente:

«la seguridad jurídica es uno de los valores que se pretenden garantizar en materia de contratación, siendo elemento central para conseguirlo el recurso especial que provoca este recurso.

En tal sentido, la posibilidad de presentar recurso especial contra los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación tiene como claro objetivo conseguir la seguridad jurídica en el proceso de contratación, tratando de minimizar las posibles crisis en dicho proceso desde el primer momento, para lo cual la Ley concede una muy amplia legitimación, no sólo a los posibles licitadores interesados, sino, además, a cualquier entidad creada para defender intereses colectivos, como la Asociación ahora recurrente (artículo 48 de la Ley). Y ello se conjuga con las normas relativas a la publicidad de los pliegos y a la posibilidad de solicitar medidas cautelares incluso antes de presentar el recurso especial, suspendiendo el procedimiento de adjudicación.



La seguridad jurídica en el proceso de contratación de que se trate (en este caso el contrato de teleasistencia) exige que todo legitimado, ante la publicación del anuncio de licitación y los pliegos que la regirán, esté obligado a cuestionarlos a través del recurso especial, en el plazo legalmente establecido. Y si no lo hace, debe estimarse que los acepta, que los consiente, que no observa queja de legalidad. Para él estamos ante actos firmes y consentidos.

Y nada obsta a ello el que otro legitimado haya cuestionado algún aspecto de los pliegos y que, como consecuencia de la estimación del recurso especial planteado, se haya decidido una nueva publicación del anuncio de licitación y de los pliegos modificados en cumplimiento de la resolución del CJE, pues seguimos en el mismo, y único, proceso de contratación, con lo que el legitimado que no cuestionó los pliegos no puede ahora aprovechar la ocasión para impugnar lo que consintió. No estamos propiamente ante pliegos distintos, autónomos e independientes, sino ante pliegos parcialmente reproducción de los anteriores dentro del único proceso de contratación del único contrato que se ha licitado.

Por tanto, si fuese permitido y se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en el pliego inicial y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, sino que podría reabrirse cada vez que concurrieran circunstancias como la aquí examinada, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.

Este criterio es compartido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que en sus resoluciones (v.g. Resolución 448/2013, de 16 de octubre) señala que "(...) debe considerarse que, en lo referente a la alegación ahora efectuada, tanto el anuncio como los pliegos quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como respecto de los recursos jurisdiccionales establece el artículo 28 de la Ley 29/1998."». (el subrayado es nuestro).

Con base en las consideraciones y doctrina expuesta, el presente recurso debe ser inadmitido al haber quedado firme y consentido el contenido de los pliegos impugnados en lo relativo al régimen de adjudicación de los contratos basados, el sistema de determinación de la puntuación correspondiente a la oferta económica y la ponderación de quince puntos atribuida a tres de los criterios de adjudicación automática

Concluimos que la recurrente debió impugnar las cuestiones alegadas en el plazo legal concedido desde la primera publicación de los pliegos rectores de la licitación, siendo el recurso extemporáneo en el momento en el que se interpuso, atendiendo a su contenido.

Por consiguiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la LCSP, procede declarar la inadmisión del recurso por haberse interpuesto una vez finalizado el plazo legal establecido para ello, por lo que deviene innecesario entrar en el examen de los motivos de fondo que el recurso plantea.

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



ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del «Acuerdo marco con varias empresas, por el que se fijan las condiciones para el suministro de medicamentos biológicos originales o de referencia y biosimilares destinados a los Centros Sanitarios del Servicio Andaluz de Salud» (Expediente CONTR 2026 000004918), en lo referente a los lotes 5 y 6, convocado por el Servicio Andaluz de Salud, entidad adscrita a la entonces Consejería de Salud y Consumo, por la concurrencia de la causa prevista en el artículo 55 letra d) de la LCSP.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, acordada por la Resolución M.C. 21/2026 de 13 de febrero.

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.

