

Recurso 324/2025
Resolución 393/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 4 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **TEXTILSUR MÉDICA S.L.** contra la resolución de adjudicación del contrato denominado «Suministro de material genérico para higiene y protección y material específico para quirófano para los centros sanitarios de la provincia de Cádiz, pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud», respecto al lote 24, convocado por el Hospital Universitario Puerta del Mar de Cádiz, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expte. 573/2024 - CONTR 2024 0000854509), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 24 de octubre de 2024, 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 contrato indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado del contrato asciende a 6.507.453,16 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (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.

El órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato el 3 de junio de 2025. En concreto, el lote 24 fue adjudicado a la entidad 4 GASA, S.L. Esta resolución fue publicada en el perfil de contratante el 4 de junio y remitida a la entidad ahora recurrente el 5 de junio de 2025.

SEGUNDO. El 19 de junio de 2025, la entidad TEXTILSUR MÉDICA S.L. presentó recurso especial en materia de contratación en el registro de este Tribunal contra la resolución de adjudicación indicada en el antecedente primero, respecto al lote 24.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal, de 20 de junio de 2025, se solicitó al órgano de contratación la documentación necesaria para la tramitación y resolución del presente recurso, que tuvo entrada en esta sede con posterioridad.

Habiéndose practicado el trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles, con traslado del escrito recurso, las ha formulado en plazo la entidad 4GASA, S.L.

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.

Ha de reconocerse legitimación a la recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora que ostenta el segundo lugar en el orden de clasificación de las proposiciones respecto al lote 24. Por tanto, una eventual estimación de la pretensión ejercitada la situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita la anulación de la resolución de adjudicación, a fin de que se ordene la exclusión de la oferta realizada por 4 GASA, S.L. al lote 24; y, subsidiariamente, insta la anulación del acto impugnado para que -previa retroacción de las actuaciones- se proceda a una nueva valoración de la oferta de la recurrente en el criterio de adjudicación “Envasado y Etiquetado” y, si resultare procedente, se proceda a una nueva adjudicación del lote.

En primer lugar, la recurrente esgrime que la adjudicataria del lote 24 no ha aportado la declaración de conformidad CE de los productos ofertados. Alega que únicamente presentó una ficha técnica, la cual es manifiestamente insuficiente para acreditar el cumplimiento de la obligatoriedad del marcado CE, requisito indispensable para la comercialización y el cumplimiento de las características técnicas exigidas por el Pliego.

Y añade que resulta contradictorio que la no presentación adecuada del marcado CE haya determinado en otros lotes que el producto no fuese apto, según el informe técnico de valoración de las ofertas.



Concluye, pues, que los productos del lote 24 (Bata con mangas desechable no estéril) son productos sanitarios y como tales, están sujetos a la obligatoriedad del marcado CE, según el Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017. Estima que la oferta de la adjudicataria incumple un requisito esencial para la legalidad del producto que es insubsanable y debería haber sido excluida.

En segundo lugar, esgrime que se ha realizado una valoración errónea y carente de motivación con relación al criterio sujeto a juicio de valor denominado “envasado y etiquetado”.

La recurrente señala que, pese a haber presentado su muestra en el envase original (bolsa) del producto para la valoración de la "fácil apertura" y de la información del etiquetado, y haber aportado certificaciones de materiales reciclados en el embalaje y envase, ha recibido cero puntos en este criterio; idéntica puntuación que la recibida por la oferta adjudicataria que no aportó envase original ni certificaciones adicionales, limitándose a enviar las muestras del producto en una bolsa zip y una ficha técnica. Ello revela, a juicio de la recurrente, una valoración defectuosa y falta de motivación, ya que la puntuación obtenida no se corresponde con la información y mejoras de su oferta.

Se ha producido, según manifiesta, una vulneración de los principios de igualdad, transparencia, motivación y proporcionalidad. Asimismo, considera que otorgar cero puntos a su oferta, pese a aportar certificaciones de materiales reciclados en el embalaje y envase frente a otras proposiciones que no lo hacen, contraviene el deber de la Administración de fomentar y valorar la contratación pública sostenible, además de suponer una vulneración del principio de la "mejor relación calidad-precio" (Art. 145.1 LCSP) y de la igualdad de trato.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Respecto al primer motivo del recurso, reconoce que la comisión técnica incurrió en error al no excluir a la adjudicataria por incumplimiento del PPT y de la normativa vigente aplicable.

Señala que “(...) a partir de la entrada en vigor del Reglamento Europeo 2017/745 (MRD), con fecha 26 de mayo de 2021, todos los productos sanitarios, incluidos los de clase I, como es el caso del lote recurrido, deben tener marcado CE y declaración de conformidad del fabricante (...).

Si bien es cierto, se concedieron aplazamientos para la aplicación de ciertas disposiciones del MDR, especialmente en relación con los organismos notificados y la fabricación de productos. De hecho, en lo que respecta a los productos sanitarios de clase I, se introdujeron plazos transitorios ampliados para aquellos productos que requerían de validación por un organismo notificado con el fin de evitar el saturamiento de los mismos ante la elevada demanda generada para adaptarse al nuevo reglamento, así como para garantizar la disponibilidad continua de productos en el mercado. Dicha ampliación era válida para los dispositivos heredados, es decir, para aquellos que requerían la intervención de un organismo notificado, pero que no resulta de aplicación al lote recurrido.

Concretamente, para los productos de la clase I (en autodeclaración), donde encaja el producto incluido en el lote recurrido, el 24 (Bata con manga desechable no estéril), el MDR es de aplicación total desde del 26/05/2021, por lo que, tal y como alude la mercantil recurrente, debe presentar marcado CE y declaración de conformidad desde dicha fecha”.



Frente al segundo motivo opone que el subcriterio “Envasado y etiquetado” solo valora la fácil apertura y la información contenida en el artículo y que la sostenibilidad del embalaje y del envase es un parámetro sin cabida en la puntuación del citado subcriterio.

Asimismo, señala que, con arreglo a la doctrina de la discrecionalidad técnica, *“la Comisión Técnica ha obrado y evaluado las ofertas conforme al subcriterio 2.4. de forma diligente y conforme a la normativa aplicable al respecto, no incurriendo en patente error ni en desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, y por consiguiente, su valoración no ha afectado en ningún caso a la libre concurrencia ni a la igualdad de trato de los licitadores”*.

Por último, considera que el incumplimiento alegado por la recurrente de la obligación que tiene la Administración contratante de integrar y valorar criterios de sostenibilidad supone mostrar disconformidad frente a los pliegos, cuyo clausulado fue aceptado incondicionalmente por aquella al presentar su oferta.

III. Consideraciones de la entidad interesada

Se opone a los motivos del recurso esgrimiendo, en síntesis, los siguientes argumentos:

1) Del contenido de los pliegos no se deriva la obligación de incorporar a la oferta técnica ni económica el documento de “Declaración de Conformidad CE” de los productos ofertados. En todo caso, dicha exigencia técnica sería una prescripción obligatoria que deba cumplirse en la ejecución del contrato.

Sostiene que el cumplimiento de los requisitos técnicos no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse ab initio que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a incurrir en tal incumplimiento.

2) Respecto a la valoración de las ofertas con arreglo al criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor “*envasado y etiquetado*,” la ponderación realizada cumple los cánones de la razonabilidad, encontrándose motivada y amparada por el principio de discrecionalidad técnica. Aduce que, con arreglo al criterio, los aspectos concretos objeto de valoración se refieren a la fácil apertura en el momento del uso y a la información donde aparezca el nombre del artículo, fecha de caducidad, número de lote y referencia.

Afirma que todas las ofertas al lote 24 obtuvieron una puntuación idéntica de 0 puntos, valoradas como “básicas” en la escala, al considerarse que, más allá del cumplimiento de las características y requisitos establecidos en PPT, no presentan ventajas adicionales relevantes. Concluye que no existe una actuación discriminatoria o desigual en la valoración del criterio para las distintas ofertas y que las supuestas ventajas o mejoras diferenciales de la oferta de la recurrente resultan intrascendentes y así lo ha considerado la mesa de contratación.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal sobre el primer motivo del recurso relativo al incumplimiento de los pliegos por parte de la oferta adjudicataria del lote 24.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen; debiendo comenzar por el primer motivo relativo al posible incumplimiento de los pliegos por parte de la oferta adjudicataria, en cuanto no ha aportado el documento obligatorio de “Declaración de Conformidad CE”, según el Reglamento (UE) 2017/745 sobre productos sanitarios.



El órgano de contratación reconoce el error de la comisión técnica al no excluir la oferta de la adjudicataria por incumplimiento del PPT y de la normativa vigente aplicable como consecuencia de no haber aportado la citada declaración de conformidad; si bien la entidad adjudicataria sostiene que los pliegos no imponen la obligación de incorporar con la oferta el documento de “Declaración de Conformidad CE” de los productos ofertados y que, en todo caso, es una obligación que debe acreditarse en la ejecución del contrato.

No es objeto de discusión que el producto ofertado en el lote 24 ha de contar necesariamente con la “declaración de conformidad CE” de acuerdo con el Reglamento europeo antes mencionado. La controversia surge sobre el momento en que dicha declaración debe aportarse. La recurrente y el órgano de contratación consideran que ha de presentarse con la oferta durante la licitación, mientras que la adjudicataria sostiene que es una exigencia que debe verificarse en fase de ejecución.

Al respecto, hemos de tomar en consideración la regulación contenida en los pliegos. El apartado 6.4.2. del PCAP señala, respecto a la documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación automática, que *“En todo caso, en este sobre electrónico nº 3 se incluirán, debidamente cumplimentados:*

- Si la persona licitadora tuviera previsto subcontratar parte de la prestación, o los servidores o los servicios asociados a los mismos, deberá cumplimentar el anexo VII, indicando la parte de los contratos que tenga previsto subcontratar, señalando el importe, en su caso, y el nombre o perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica de las personas subcontratistas a las que se vaya a encomendar su realización.

- Declaración Responsable de la adecuación de los bienes objeto del suministro al cumplimiento de las disposiciones específicas en materia de seguridad y salud, según anexo VIII al presente pliego.

- Declaración Responsable conforme al anexo IX, asumiendo el compromiso, en caso de resultar persona adjudicataria, de cumplir las condiciones especiales de ejecución que se recogen en el presente pliego y de aquellas que se establezcan en el apartado 24 del cuadro resumen”. (el subrayado es nuestro)

Asimismo, el Anexo VIII del PCAP, bajo la denominación “Declaración responsable de la adecuación de los bienes objeto del suministro al cumplimiento de las disposiciones específicas en materia de seguridad y salud” indica, en lo que aquí interesa, “DECLARA BAJO SU RESPONSABILIDAD:

(...)

Que asume el COMPROMISO de entregar junto al bien la documentación acreditativa exigida reglamentariamente como puede ser la declaración CE de conformidad, ficha de seguridad, manual de instrucciones, etc.” (el subrayado es nuestro).

Por último, el apartado 2 del PPT dispone, en lo que aquí interesa, lo siguiente: *“Todos los productos ofertados deberán cumplir con los requerimientos técnicos y de calidad expresamente exigidos por la normativa nacional e internacional sobre la materia y contar con las licencias, autorizaciones y demás condiciones que las disposiciones vigentes exigen al diseño, fabricación, acondicionamiento, etiquetado y comercialización del mismo. Se requerirá al adjudicatario o adjudicatarios el cumplimiento de estos requisitos durante la vigencia del contrato. Además, tendrán una especial valoración que los artículos ofertados no contengan látex ni ftalatos”.*

Se colige, pues, de la regulación de los pliegos que, si bien el producto ofertado en el lote 24 debe contar con la declaración de conformidad CE por aplicación de la normativa vigente, la documentación acreditativa del cumplimiento de este requisito se entregará junto al bien -se entiende que en caso de resultar adjudicatario-;



bastando durante la licitación la inclusión en el sobre 3 de una declaración responsable (Anexo VIII) asumiendo el compromiso de entregar la declaración CE de conformidad.

Con base en las consideraciones realizadas, el motivo debe desestimarse puesto que los pliegos son actos firmes y consentidos, así como *lex contractus* -vinculantes para todos los licitadores y para el órgano de contratación-, no apreciándose incumplimiento de aquellos por parte de la entidad adjudicataria como consecuencia de no haber presentado en fase de licitación el documento de conformidad cuestionado; todo ello sin perjuicio de la obligación de la adjudicataria en cuanto a la presentación del citado documento junto al producto del lote 24, al iniciarse la ejecución del contrato.

Por la misma razón, el allanamiento del órgano de contratación a la pretensión de la entidad recurrente en este primer motivo no puede ser aceptado por este Tribunal ante la claridad y evidencia del contenido expuesto de los pliegos.

La desestimación del primer motivo determina que este Tribunal deba entrar a conocer de la pretensión subsidiaria articulada en el segundo motivo del recurso.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal sobre el motivo del recurso relativo a la valoración errónea y carente de motivación en el criterio sujeto a juicio de valor denominado “envasado y etiquetado”.

La controversia suscitada en este motivo surge respecto a la valoración de la oferta adjudicataria en el criterio sujeto a juicio de valor denominado “Envasado y Etiquetado” ponderado con un máximo de 5 puntos, según el siguiente tenor: “*Envasado y Etiquetado: En este parámetro se valorará la fácil apertura en el momento del uso, y la información donde aparezca nombre del artículo, fecha de caducidad, nº de lote, y referencia: 5 puntos.*”

Escala de puntuación:

MUY ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta ventajas significativas respecto al parámetro objeto de valoración. Igual o superior a 3 puntos y hasta 5 puntos.

ADECUADO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y presenta alguna ventaja respecto al parámetro objeto de valoración. Igual o superior a 1 punto e inferior a 3 puntos.

BÁSICO: La oferta cumple las características técnicas solicitadas en el PPT y no presenta ventajas destacables respecto al parámetro objeto de valoración. 0 puntos”

El informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor asigna cero puntos a la oferta de la recurrente en el criterio mencionado, otorgando al producto la calificación de “básico” con la motivación de “*Cumple con el PPT*”.

Se observa que todos los licitadores que han presentado oferta al lote 24 han recibido la misma puntuación que la recurrente en el citado criterio, es decir, cero puntos con la calificación de “básico”.

La recurrente aduce que la valoración es errónea y carece de motivación. No obstante, esta alegación no puede prosperar por las siguientes razones:

El criterio de adjudicación “Envasado y etiquetado” solo valora la fácil apertura del producto en el momento del uso y la información del envase. No es objeto de valoración la aportación de certificaciones de materiales reciclados en el embalaje y envase. Esto último puede ser algo beneficioso sin duda, pero no es una mejora sujeta



a ponderación con arreglo a los pliegos, ni puede por ello la oferta de la recurrente recibir más puntos que otra que no contenga tales certificaciones. De actuar en el modo que reivindica el recurso, el órgano de contratación se estaría apartando del contenido de los pliegos, valorando aspectos de las ofertas no recogidos en aquellos.

Asimismo, la recurrente incide en que presentó la muestra en el envase original del producto para que se valorase la fácil apertura y la información del etiquetado, habiendo recibido cero puntos en el criterio; cuando la adjudicataria ha enviado la muestra en una bolsa zip.

Este argumento no resulta suficiente, a juicio del Tribunal, para desvirtuar la valoración conferida a las proposiciones recurrente y adjudicataria en este criterio de adjudicación. El hecho de que la recurrente haya aportado el envase original del producto, frente a la adjudicataria que presenta la muestra -según se indica en el recurso- en una bolsa zip, no tiene que determinar necesariamente una mayor valoración de la primera, si el envase original del producto no representa una ventaja destacable en el sistema de apertura e información suministrada.

Ciertamente la motivación contenida en el informe técnico es sucinta, pero ello no significa que resulte insuficiente. Lo que viene a evidenciar es que todos los productos ofertados en el lote 24 -se hayan presentado o no en el envase original- no revisten ventajas o cualidades destacables respecto a los mínimos exigidos en el PPT. La recurrente podrá o no estar de acuerdo con esta ponderación, pero ha conocido las razones de la puntuación recibida y no puede hacer prevalecer la apreciación subjetiva de las bondades de su oferta sobre la realizada por el órgano técnico evaluador, cuyo juicio técnico goza de una presunción iuris tantum de acierto, razonabilidad e imparcialidad, dentro del marco de discrecionalidad técnica que le asiste, cuyos límites no han resultado rebasados ni tal extremo ha resultado acreditado en el recurso.

Hemos, pues, de remitirnos en esta materia a la doctrina sobre el contenido de la motivación y sobre la discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor.

Respecto al contenido de la motivación, como señala la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que por arbitraria deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. Además, conviene tener presente la doctrina del Tribunal Constitucional (v.g. Sentencia núm. 116/1998) que ha declarado que el deber de motivación no autoriza a exigir un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes interesadas puedan tener con relación a las cuestiones a decidir, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales que fundamentaron la decisión de que se trate, es decir, la "ratio decidendi" que determinó aquélla.

Asimismo, la doctrina de la discrecionalidad técnica ha sido expuesta en profundidad por este Tribunal en numerosas resoluciones (se cita por todas la reciente Resolución 53/2025 de este Tribunal) que, con remisión a otras anteriores como las Resoluciones 105/2020 y 250/2021, viene a sostener que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten, que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

No consta, en el supuesto analizado, que se hayan superado los límites de la discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas con arreglo al criterio de adjudicación examinado.



Debe, pues, desestimarse el motivo y con él, el recurso interpuesto.

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 **TEXTILSUR MÉDICA S.L.** contra la resolución de adjudicación del contrato denominado «Suministro de material genérico para higiene y protección y material específico para quirófano para los centros sanitarios de la provincia de Cádiz, pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud», respecto al lote 24, convocado por el Hospital Universitario Puerta del Mar de Cádiz, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expte. 573/2024 - CONTR 2024 0000854509).

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 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 partes interesadas en el procedimiento.

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

