

Recurso 551/2025
Resolución 628/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 17 de octubre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra los pliegos y demás documentación contractual que rigen el procedimiento de licitación del «Acuerdo marco con una única empresa por el que se fijan las condiciones para la adquisición de sueros con destino a los centros vinculados de la Central provincial de compras de Granada mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas (AMSU031-2025)» (Expediente CONTR 2025 0000518342), convocado por el Hospital Universitario Virgen de las Nieves de Granada, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 5 de septiembre 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. Ese mismo día, los pliegos de esta contratación fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del acuerdo marco es de 7.665.258,09 €.

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 (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. El 26 de septiembre de 2025, tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal, a través del formulario de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] (la recurrente, en adelante) contra los pliegos que rigen el acuerdo marco indicado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal del 29 de septiembre de 2025, siguiente día hábil, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, tras su reiteración, se ha recibido en esta sede administrativa con fecha 7 de octubre de 2025, demorando, con ello, la resolución del presente recurso por causa no imputable a este Tribunal.

El 3 de octubre de 2025 este Tribunal acordó, a instancia de la entidad recurrente, la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, con suspensión del plazo de presentación de ofertas.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones por los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, no consta al día de la fecha que se hayan presentado por las entidades interesadas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del recurso que no ostenta la condición de licitadora, por lo que es preciso examinar los motivos de impugnación sobre los que ejercita su pretensión.

Al respecto, el 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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...)”*.

Los motivos en que se fundamenta el recurso ponen de manifiesto que los actos impugnados pudieran originar un perjuicio a la recurrente. Así, entre otros, alega que la configuración de la agrupación 1 es restrictiva de la concurrencia y le imposibilita concurrir, al aglutinar varios lotes, cada uno de los cuales consiste en un producto farmacéutico sin identidad de los principios activos. De este modo, la eventual estimación del recurso permitiría remover los obstáculos que le han impedido participar en aquellas condiciones.

Ostenta, pues, 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.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50 apartados 1 b) de la LCSP, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal.



QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo de impugnación relativo a la falta de justificación de la configuración de la agrupación 1 y la restricción de la concurrencia.

La recurrente solicita de este Tribunal que « (...)

1. DECLARE improcedente la agrupación 1 integrada por los lotes 5 a 16 y, en consecuencia, que dichos lotes han de licitarse de forma separada (ello por las razones expresadas en los Fundamentos de Derecho Primera, Segunda y Tercera de este recurso).

2. DECLARE improcedente el “compromiso de suministrar los productos objeto de contratación en los puntos de urgencias y almacenes de consumo de los siguientes Hospitales de Granada capital” incluido en el punto 1.3 de los “CRITERIOS DE VALORACIÓN AUTOMÁTICOS Y NO AUTOMÁTICOS AGRUPACIÓN Nº 1 Y LOTE Nº 3” objeto del Anexo I “criterios de adjudicación” del Cuadro Resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, ello con cuantas consecuencias sean inherentes a dicha declaración (ello por las razones expresadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este recurso).

3. DECLARE la improcedencia de los criterios de valoración no automática incluidos en el punto 2 de los “CRITERIOS DE VALORACIÓN AUTOMÁTICOS Y NO AUTOMÁTICOS AGRUPACIÓN Nº 1 Y LOTE Nº 3” objeto del Anexo I “criterios de adjudicación” del Cuadro Resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, así como la nulidad de la licitación, ello con cuantas consecuencias sean inherentes a dicha declaración (ello por las razones expresadas en el Fundamento de Derecho Quinto de este recurso).

4. DECLARE improcedente el plazo de pago establecido en el punto 19.1 del Cuadro Resumen del Cuadro Resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en los puntos 26 y 27.1 de este último, así como la nulidad de dichos puntos, concretando el meritado plazo en treinta días (30) desde la presentación de la factura, ello con cuantas consecuencias sean inherentes a dicha declaración (ello por las razones expresadas en el Fundamento de Derecho Sexto de este recurso)».

El recurso se estructura en varios motivos que se analizarán en este fundamento de derecho y en los siguientes, comenzando por la exposición de las alegaciones de las partes y las consideraciones del Tribunal, si bien, conviene precisar que abordaremos de manera conjunta, por razones de sistemática, los tres primeros motivos en la medida que afectan todos ellos al diseño del objeto del contrato en lotes y agrupaciones de lotes, al versar sobre la falta de justificación de la unidad funcional de la agrupación 1.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente alega que la conformación de la agrupación 1 (lotes 5 a 16)–en la que cada uno de los lotes consiste en un producto farmacéutico sin identidad de sus principios activos–, no se encuentra debidamente motivada. Al respecto, invoca el artículo 99. 3 de la LCSP en apoyo de su tesis, y transcribe -de manera parcial- la Resolución de 11 de enero de 2017 del Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, así como trae a colación las Resoluciones de 1 de octubre y 21 de octubre de 2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En concreto, expone que, respecto de los productos farmacéuticos, las partes del contrato susceptibles de realización independiente o que forman una unidad funcional se corresponden con cada una de las formas de presentación o con cada principio activo. Así, según manifiesta, lo dictaminó la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo núm. 98/2018 de 29 de enero (RJ 2018\318) que se pronuncia sobre la validez de la fragmentación del objeto en el ámbito de los medicamentos -cuando se reunían en un mismo lote dos principios activos distintos de medicamentos biológicos-, circunstancia que determina la existencia de dos medicamentos distintos concluyendo que no puede apreciarse la unidad funcional, susceptible de realización independiente que permita aquella. Así consideró que, si el objeto contractual es la selección de principios activos,



debió definirse y dividirse en lotes en función de cada uno de los principios activos que pretenden adquirirse y no en función de las indicaciones terapéuticas.

Menciona también las Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Sevilla (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 1ª) núm. 585/2018 de 18 de mayo y 24 de abril de 2019 que acogen la mencionada doctrina al considerar que “*Para el Alto Tribunal **las únicas agrupaciones de medicamentos previstas en la Ley son las indicadas en el art. 93.2 de la Ley de Garantías , o sea, los conjuntos para presentaciones de medicamentos que tengan el mismo principio activo e idéntica vía de administración. La elaboración de lotes debe identificarse por el principio activo y no por las aplicaciones terapéuticas o los efectos, que no implican intercambiabilidad y deben ser tenidos en cuenta en el momento de la adquisición del medicamento***”. (la negrita no es nuestra)

Asimismo, invoca la Resolución de 27 de marzo de 2014 del Tribunal Administrativo Central que considera que solo constituye una agrupación de medicamentos y, por tanto, una unidad funcional la indicada en el artículo 93.2 y en la disposición adicional 14.2 de la ley 29/2006 de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos sanitarios, y deduce que, dado que la unidad funcional se identifica con el principio activo en el ámbito de los productos farmacéuticos, en el supuesto que no se configuren tantos lotes como principios activos, o, como sucede en el presente caso, que una agrupación aglutine varios lotes con distintos principios activos, debe motivarse la decisión que lo sustenta.

Cuestiona la justificación que figura en la memoria justificativa obrante en el expediente que fundamenta la necesidad de la agrupación de lotes en la variabilidad de códigos de colores o tamaños de presentación para cada línea de sueros de cada proveedor incidiendo en la importancia de disponer de idéntico diseño, ergonomía y manipulación del producto, ya que el uso de diferentes modelos podría producir durante la práctica asistencial confusión, inseguridad e ineficacia generando riesgo para los pacientes.

Denuncia también que la configuración de la agrupación 1, aparte de no estar debidamente justificada, quiebra los principios de concurrencia y competencia establecidos en la normativa nacional y europea. En este sentido, manifiesta que los fines de máxima concurrencia y competencia que deben regir las licitaciones son vulnerados cuando la totalidad de los bienes o servicios objeto de un lote no pueden ser proporcionados por los interesados en la licitación, ni siquiera mediante la constitución de una unión temporal de empresarios (UTEs). Invoca, al respecto, la Resolución de 22 de diciembre de 2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; las Resoluciones de 28 de diciembre de 2011 y 23 de junio de 2016 del Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid o la del órgano administrativo de resolución de recursos contractuales de la Comunidad de Euskadi 214/2019, de 9 de diciembre.

Sostiene que ello sucede en el caso presente puesto que (i) se establece como condición para licitar a la agrupación 1 que la oferta abarque todos los productos farmacéuticos integrados en los distintos lotes so pena de ser excluida lo que entraña una restricción de los principios de concurrencia y competencia; (ii) solo existen en el mercado tres empresas que pueden licitar a la agrupación 1 al producir la totalidad de los productos farmacéuticos en aquella integrados, no pudiendo acudir el resto, ni siquiera en UTEs ya que para que una UTE se admita y se considere justificada y no restrictiva de la concurrencia debe ser útil para todas las empresas unidas. En el presente caso, por el contrario, las tres empresas que producen los productos pueden concurrir en solitario, por lo que la formación de una UTE innecesaria para alguna de las empresas pudiera derivar en una práctica colusoria prohibida por el ordenamiento jurídico.

Finalmente, planteándolo desde un punto de vista formal, como un motivo de impugnación, expone los diversos precedentes que han resuelto a favor de la pretensión de la recurrente en supuestos idénticos. Así, menciona la



Resolución 280/2021, de 18 de junio del Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, o la Resolución 592/2021, de 30 de diciembre del mismo Tribunal, que consideraba insuficiente la motivación para la configuración de los lotes en el contrato de suministro de fluidoterapia del Hospital de Fuenlabrada, por contravenir la prescripción a favor de la división en lotes. Además, trae a colación la Resolución núm.199/2022, de 26 de mayo del citado Tribunal, que concluyó que no quedaba justificado, en el supuesto por aquella examinado, la agrupación en un único lote tanto de productos farmacéuticos, con distintos principios activos como de productos sanitarios.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo expuesto alegando que la configuración de la agrupación 1 no quiebra los principios de concurrencia y competencia, en la medida que el procedimiento se configura en lotes y en agrupaciones de lotes, sin que, en ningún caso, se prevea que deba haber un solo adjudicatario.

Afirma que es evidente la interdependencia de sus componentes, aunque formalmente se trate de principios activos y presentaciones distintos por la relación de composición entre las tres clases de sueros, que tienen similares características. Justifica la configuración de la agrupación en el hecho de que la mayor parte de las empresas de fluidoterapia distinguen el tipo de suero por el color de la letra/etiqueta con independencia del volumen de la presentación, siendo importante facilitar el tipo de suero, por razones de seguridad del paciente. Así, en el informe del órgano se insertan diversas imágenes con ejemplos de diferentes presentaciones e identificación por colores de distintas empresas, indicándose que la eventual utilización de diversos colores y las posibles combinaciones de tres colores (uno por cada tipo de suero) así como la existencia de seis empresas de fluidoterapia puede provocar confusiones en el personal en formación, eventual o de alta rotación, y poner en grave riesgo la seguridad del paciente.

Por otra parte, indica, sobre la base de los datos que aporta, que al menos cuatro de las seis empresas existentes en el marco de la fluidoterapia pueden licitar a la agrupación 1 por lo que entiende que no se limita la concurrencia. Asimismo, afirma que nada impide en el expediente que los licitadores puedan concurrir solos o en unión temporal de empresarios, por permitirlo la cláusula 5.2 del PCAP y porque, desde la perspectiva del derecho de la competencia, las uniones temporales de empresas, si bien plantean el problema de que los acuerdos de colaboración entre empresas competidoras pueden constituir una práctica colusoria prohibida por el artículo 101.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la competencia, no obstante, cede frente a razones de eficiencia económica cuando los acuerdos de colaboración cumplen alguno de los siguientes requisitos:

- 1) generar ventajas de tipo económico, como mejorar la producción o distribución de bienes o servicios, o promover el progreso técnico o económico;
- 2) permitir a los consumidores y usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas;
- 3) no imponer a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos, y
- 4) no consentir a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios previstos en los acuerdos (arts. 101.3 TFUE y 1.3 LDC).

El informe señala que, en la presente contratación, nos encontramos ante un supuesto de empresas que pueden ser competidoras, pero cuya colaboración genera eficiencias, esto es, empresas que por sí solas no tienen capacidad para concurrir a una licitación o aun teniéndola resulta más eficiente que concurren agrupadas.



III. Consideraciones del Tribunal.

En el enfoque de la cuestión interesa, con carácter previo, efectuar una serie de consideraciones introductorias sobre la regulación y el empleo de la figura del acuerdo marco, cuya utilización propiamente no es objeto de discusión, aunque sí lo es la configuración de la agrupación 1 del acuerdo marco por considerarla no justificada y restrictiva de la concurrencia por las razones que se analizarán.

La LCSP recoge las medidas de racionalización técnica de la contratación estructuradas en los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición en los artículos 218 y siguientes. Así, el artículo 219.1 de la LCSP, prevé en su apartado primero, que *“1. Uno o varios órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco con una o varias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.(...)”*(el subrayado es nuestro)

Los sistemas de racionalización técnica son figuras que responden a las exigencias de simplificación en la contratación procedentes del Derecho europeo y tiene como finalidad, según establece el artículo 218 LCSP, racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos por parte de las Administraciones Públicas. Como indica el Dictamen 1116/2015, del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público de 10 de marzo de 2016:

“(...) El Capítulo II del Título I del Libro Segundo está dedicado a los sistemas para la racionalización de la contratación de las Administraciones públicas. Los sistemas para la racionalización técnica son figuras en materia de adjudicación que responden a las exigencias de simplificación en la contratación procedentes del Derecho europeo. Para alcanzar este objetivo simplificador se permite concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados.

En lo que se concierne a la primera de estas técnicas, cabe citar el dictamen nº 1397/2012, de 14 de febrero de 2013, conforme al cual “el acuerdo marco es una figura que persigue la racionalización técnica de la contratación en cuanto pretende hacer posible la celebración y adjudicación de contratos públicos en las condiciones fijadas por un acuerdo anterior dirigido a ello (sobre todo, en lo relativo a los precios) (...)”

La celebración de los acuerdos marco –que tiene como fin fijar las condiciones a que habrán de ajustarse una o varias empresas con las que se suscriba a la hora de contratar determinadas prestaciones durante un periodo determinado, en particular, por lo que respecta a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas- constituyen un ejemplo de eficiencia en la contratación administrativa, pero, al mismo tiempo, deben ser objeto de empleo muy estricto.

Así, lo ha indicado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (INF/DP/ 0018/2014 de 25 de septiembre de 2014 sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de equipos audiovisuales) que en el referido Dictamen se pronunciaba sobre la utilización de la figura del acuerdo marco en estos términos, por lo que aquí nos interesa:

“(...)La CNMC ya ha expresado en anteriores informes los problemas que los AM suponen para la competencia efectiva, decantándose en su lugar por los sistemas dinámicos de contratación. En los AM se produce un cierre efectivo del mercado durante el periodo de duración del mismo, pues no existe la posibilidad de incorporación inmediata de otros operadores no participantes. Esta



circunstancia constituiría una barrera de entrada a la licitación de los con - tratos en la “segunda fase”.

En este caso, la duración del AM es de un año con posibilidad de prórroga(s) de hasta 6 meses, tratándose de una vigencia inferior a las de otros contratos de la AGE que la CNMC ha informado recientemente. Sin embargo, los perjuicios sobre la competencia siguen siendo relevantes, pues éste es un sector muy dinámico donde hay altas y bajas continuas de empresas, como se indicará. Por tanto, el cierre del mercado favorecería claramente a operadores incumbentes frente a nuevos entrantes, limitando la competencia efectiva. En cambio, es objeto de valoración positiva que no se puedan adjudicar contratos derivados más allá de la vigencia del propio AM (...).”

De ahí que, a la hora de analizar si el recurso a dichos instrumentos no se efectúa de forma abusiva, o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada, conforme exige el artículo 219. 1 in fine LCSP ha de tenerse presente el complejo equilibrio entre eficiencia y restricción lo cual requiere un análisis muy exhaustivo del cumplimiento de las exigencias de sus pliegos para con quienes son sus adjudicatarios, especialmente cuando, como en el caso que nos ocupa, solo se prevé un adjudicatario por lote o agrupación de lote.

Entiende, por ello, este Tribunal que, en el supuesto que examinamos, la motivación de la elección de un acuerdo marco con un único empresario resulta fundamental, pues la configuración propia del mismo con la indivisión de la agrupación 1 (que es la cuestión sobre la que en puridad versa el primer motivo de impugnación) *ab initio* es restrictiva si bien hayamos de abordar a continuación si la indivisión de la referida agrupación está o no debidamente justificada.

Para ello, hemos de partir de la regulación legal sobre la materia y de la reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 190/2019, 97/2021, 56/2022, 312/2022, 58/2023 y 430/2024, entre otras muchas) y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales sobre esta cuestión.

El artículo 99.3 de la LCSP, recogiendo las previsiones de la Directiva 2014/24/UE, establece que «*Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta. No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras. En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:*

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente».

Resulta, pues, incuestionable desde un punto de vista legal que la división del objeto del contrato en lotes debe ser la regla general -sobre todo tratándose de grandes contratos, como es el caso- y ello con la clara finalidad de



promover la concurrencia y favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones públicas. Ahora bien, esta regla general admite excepciones cuando existan motivos válidos previamente justificados en el expediente de contratación que aconsejen la unidad del objeto en lugar de su fraccionamiento. Esta posibilidad que asiste al órgano de contratación para sostener y motivar la indivisión entronca con el ámbito de discrecionalidad del que goza para la configuración del objeto contractual, atendiendo al mejor modo de satisfacción de las necesidades públicas.

En definitiva, el legislador pretende conciliar los principios básicos de la contratación pública y especialmente, el de libre concurrencia con la mejor y más adecuada satisfacción de las necesidades públicas, de manera que, si el órgano de contratación aporta motivos válidos para mantener la unidad del objeto y hace públicas dichas razones en el expediente o en los pliegos, la excepción puede imponerse a la regla general del fraccionamiento. Ahora bien, como señala el propio artículo 99.3 de la LCSP, los motivos para la indivisión han de ser válidos, pudiendo ser los que indica el propio precepto u otros, pero ello pasa siempre por realizar una justificación “ad hoc”, concreta y específica en relación con la contratación de que se trate, no pudiendo prosperar razones que sean meramente formales, genéricas o imprecisas y que no obedezcan a una decisión del órgano de contratación claramente vinculada a la mejor satisfacción del interés público que representa el contrato.

Por lo demás, al regir en esta materia el principio de discrecionalidad técnica, este Tribunal podrá discutir si existe motivación y/o si esta es suficiente, debiendo respetar los razonamientos técnicos de la decisión del órgano de contratación, salvo manifiesto error o falta de concreción y adecuación de estos al supuesto de que se trate. Lo anterior determina que, una vez salvaguardados estos límites de la discrecionalidad técnica en la decisión de no dividir el contrato en lotes, cualquier otro planteamiento técnico distinto al del órgano de contratación que puedan esgrimir los recurrentes supondrá una justificación paralela a la del mismo, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conocedor del interés público que satisface el contrato. Como señala la Resolución 1165/2019, de 21 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *«que el planteamiento hecho por el recurrente sea técnicamente admisible o viable, no puede considerarse elemento suficiente para hacer decaer un criterio administrativo motivado y reflejado en el expediente. Tampoco la existencia de precedentes puede sostener un pronunciamiento anulatorio, por cuanto puede ser la experiencia obtenida, precisamente la que haya conducido a un cambio en el criterio»*.

Así pues, podemos extraer las siguientes conclusiones en la materia:

- a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.
- b) Esa obligación se encuentra especialmente justificada cuando se licitan grandes contratos.
- c) El órgano de contratación debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, en atención a la satisfacción del interés público, la magnitud de cada expediente y de cada lote.
- d) En caso de que se decida no dividir en lotes, deben indicarse en el expediente las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Por tanto, la motivación ha de ser previa sin que pueda suplir el órgano de contratación su insuficiencia o inexistencia con ocasión del informe al recurso especial. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), de 11 de mayo de 2023 (Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium, Asunto C-101/22 P) —dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión— viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, que la motivación no puede ser explicada por primera vez y a posteriori ante el juez y que, si se permitiera a la Institución demandada —en este caso, la Comisión— diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.



- e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros.
- f) La motivación de la no división ha de ser concreta y atender a las singularidades del caso concreto, debiendo huirse de motivaciones formales y genéricas.
- g) La motivación de la indivisión no puede obedecer a razones relacionadas con circunstancias particulares del órgano de contratación, sino a razones directamente relacionadas con la prestación y la mejor satisfacción del interés público.

Pues bien, sobre estas premisas, debe analizarse la justificación de la indivisión de las agrupaciones (en concreto, en el presente recurso es objeto de discusión la configuración e indivisión de la agrupación 1) que obra en el expediente de contratación en liza.

En el supuesto enjuiciado, la cláusula 2.1. del PCAP dispone que *«El objeto del presente acuerdo marco con una única empresa, es fijar las condiciones para el suministro que se relaciona y especifica en el **apartado 5.1 del cuadro resumen**, en el que se incluirá la codificación correspondiente al CPV. En todo caso en este apartado, se incluirá la codificación relativa a la nomenclatura Vocabulario Común de Contratos (CPV), que corresponda al objeto del contrato.»* Por otra parte, la cláusula 2.1.4 establece que *«Los bienes objeto del acuerdo marco podrán ser ofertados, conforme se recoge en el **apartado 5.2 del cuadro resumen**, por la totalidad del suministro, por lotes o por las agrupaciones de lotes que se establezcan.»*

El apartado 5.2 del cuadro resumen prevé que los bienes objeto del acuerdo marco serán por lotes y agrupaciones de lotes, indicándose en el apartado 9.1.1. del cuadro resumen – relativo al desglose de precios – que el objeto se divide en 4 lotes, la agrupación 1 (lotes 5 a 16) y la agrupación 2 (lotes 17 a 20).

Asimismo, el plazo de duración del acuerdo marco se fija en 24 meses.

En la memoria justificativa del expediente remitido no consta justificación de la elección del acuerdo marco con un único empresario, extremo éste que, si bien no es denunciado por la recurrente, sí que hemos de tener presente a la hora de enjuiciar la cuestión sometida a nuestro análisis.

Respecto de la justificación de la indivisión de las agrupaciones 1 y 2, la memoria justificativa indica lo siguiente:

“4. DIVISIÓN EN LOTES

El expediente se licita por lotes diferenciados e independientes, así como agrupaciones de lotes, que comprenden en su conjunto la adquisición de sueros de similares características constituyendo el objeto del Acuerdo Marco, adjudicándose cada lote independiente y cada agrupación de lotes a una única empresa que será el licitador que proponga la oferta con mejor relación calidad-precio.

Las agrupaciones se justifican como necesarias debido a la variabilidad de códigos de colores o tamaños de presentación para cada línea de sueros de cada proveedor. Es importante adjudicar al mismo por disponer de idéntico diseño, ergonomía y manipulación del producto. El uso de diferentes modelos para este grupo de artículos podría producir durante la práctica asistencial confusión, inseguridad e ineficacia en los actos realizados porque aun siendo el mismo producto puede haber pequeñas diferencias entre las posibles marcas que existen en el mercado.

Aunque se licita por lotes y agrupaciones de lotes, se permite la presentación de “oferta integradora” a la totalidad, entendida como la proposición del licitador que además de presentar oferta individualizada a los lotes y agrupaciones de lotes, presente oferta conjunta desglosada en sus respectivos lotes. La oferta integradora se



evaluará aplicando los mismos criterios de adjudicación que para la evaluación de los lotes individualmente considerados”. (el subrayado es nuestro)

La recurrente centra sus alegaciones en la indivisión de la agrupación 1 (lotes 5 a 16) y cuestiona la configuración de esta por aglutinar varios lotes con distintos principios activos y la motivación basada en la supuesta necesidad de homogeneidad en las presentaciones. Entiende que, a su juicio, no constituye una motivación válida y queda desvirtuada por el criterio de valoración automático previsto en el punto 1.2 “*Opciones de envase*” con el que se pretende que los licitadores oferten los productos farmacéuticos en envases con formatos diferentes. La recurrente invoca al respecto la Resolución 280/2021, de 18 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid recaída en el recurso especial que interpuso aquella contra los pliegos de un contrato de suministro de fluidoterapia para el Hospital Universitario Puerta del Hierro-Majadahonda, y en el que cuestionaba la configuración del lote 1 por contener más de un principio activo, así como la vulneración de la libre competencia. En el supuesto examinado en la referida resolución, la justificación aducida por el órgano de contratación invocaba simplemente razones organizativas y de homogeneidad (en concreto, se establecía que la configuración de los lotes se había realizado considerando que el centro desde su inauguración en 2008 contaba con un sistema logístico de distribución de sueros por “*picking*” en 39 unidades) motivándolo en que el sistema estaba diseñado ante la imperiosa necesidad de simplificar y facilitar la gestión del “*picking*” en el reparto intrahospitalario de los sueros. Es más, también se indicaba que la posibilidad de utilizar otros criterios es posible siempre que se encuentre plenamente justificada en el informe previo de necesidad de la contratación.

Frente a tales argumentos, el órgano de contratación defiende en el informe al recurso que la agrupación 1 está compuesta por distintas presentaciones de las siguientes clases de sueros cuya interdependencia entre los componentes es evidente puesto que con los fisiológicos y los glucosados se componen los glucosalinos.

1. Fisiológicos (lotes 5 a 9) compuestos por sodio cloruro.
2. Glucosados (lotes 13 a 16) compuestos por glucosa.
3. Glucosalinos que son la combinación de los fisiológicos y glucosados (lotes 10 a 12) compuestos por sodio cloruro y glucosa.

Además, en el informe al recurso se defiende la interrelación en la composición de las tres clases de sueros por la similitud de sus características y por la interdependencia evidente pese a reconocer que se trata de principios activos diferentes y presentaciones distintas. Así, mediante la inserción de varias imágenes para demostrar la utilización de diferentes formatos (colores) por cada una de las empresas comerciales existentes, indica lo siguiente:

“Así a modo de ejemplo el recurrente, Laphysan, identifica a los sueros fisiológicos con la etiqueta color azul, los sueros glucosalinos con la etiqueta color verde y los glucosados con color rojo.

(...)

Otras empresas como Fresenius los sueros fisiológicos los identifican con color amarillo, los glucosalinos con color azul y los glucosados con color naranja... y así las posibles combinaciones de tres colores (uno por tipo de suero) y seis empresas de fluidoterapia. Ello unido a las distintas presentaciones según el volumen requerido, que suman 12 lotes, pueden provocar confusiones en el personal de los centros sanitarios, en especial en el personal en formación, eventual, o de alta rotación, pues en el ejemplo indicado el azul lo emplean Fresenius y Grifols para los sueros glucosalinos y Laphysan para los sueros fisiológicos.

Inyectar un suero glucosalino (combinación de fisiológico y glucosa) a un paciente que tenga contraindicada la glucosa puede provocar un problema de salud muy grave, que ponga en serio riesgo la seguridad del paciente”.



Pues bien, un examen detenido de las razones obrantes en la memoria justificativa sobre la indivisión de las agrupaciones 1 y 2 (compuestas, recordemos, por los lotes 5 a 16 y 17 a 20, respectivamente) así como de las alegaciones de las partes en sus respectivos escritos lleva a considerar como insuficiente la motivación contenida en el expediente de contratación. En este sentido, las razones que el órgano de contratación aduce, respecto de la posible incidencia o afectación grave a la seguridad del paciente son puestas de manifiesto por vez primera de manera explícita en el informe al recurso, pero no así, y con suficiente amplitud en la memoria justificativa donde alude a razones de diseño, ergonomía y manipulación del producto y si bien se menciona la posibilidad de que los diferentes modelos pudieran producir durante la práctica asistencial confusión, seguridad e ineficacia en los actos, no se incide en el aspecto primordial que después figura en el informe al recurso, que es el grave riesgo para la salud del paciente de la posible confusión padecida por el personal sanitario por el hecho de utilizar cada marca un formato o color diferente. Tampoco obra en la memoria justificación sobre la interrelación entre los componentes de los distintos lotes que conforman la agrupación 1 más allá de la similitud de sus características.

Por la cuantía de la agrupación 1 (7.165.223,07 €) podemos concluir que estamos ante uno de los grandes contratos a que se refiere el considerando 78 de la Directiva, lo que obligaba al órgano de contratación a ser especialmente meticuloso en la justificación de la concentración de lotes en la agrupación 1, máxime cuando, a pesar de que no se justifica la elección del diseño del acuerdo marco, este se prevé con un único adjudicatario. En este sentido, el informe del órgano al recurso es confuso al indicar que *“la configuración del expediente no quiebra los principios de concurrencia y competencia, pues el procedimiento se configura en lotes independientes y en agrupaciones de lotes, sin que, en ningún caso, se establezca que deba haber un solo adjudicatario”* en la medida que lo que sí resulta incuestionable, a la vista del pliego, es la previsión de un solo adjudicatario por lote o agrupación de lote.

En definitiva, habida cuenta del impacto que esta conformación de la prestación tiene en la participación de las PYMES -objetivo perseguido por el artículo 99.3 de la LCSP al imponer la regla general de la división del objeto del contrato- debe recordarse que la motivación ha de ser previa y explicitarse en el expediente de contratación, no pudiendo suplirse su insuficiencia- como sucede en este caso- con argumentos sostenidos en el informe al recurso que la recurrente no ha podido conocer en toda su amplitud para, en su caso, poder combatirlos.

Las consideraciones expuestas nos llevan, pues, a considerar insuficiente la motivación esgrimida por el órgano de contratación para la indivisión de la agrupación 1 en los términos analizados.

Desde otra vertiente, la recurrente cuestiona también la configuración de la agrupación 1 -al entender que aglutina distintos principios activos- lo que, a su juicio, resulta inviable invocando, en defensa de su tesis, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 98/2018 de 29 de enero (RJ 2018\318).

El órgano de contratación, al respecto, defiende que *“Hay interdependencia evidente de sus componentes aunque formalmente sean principios activos diferentes y presentaciones distintas”* e indica que la agrupación 1 está configurada por distintas presentaciones de las clases de sueros (fisiológicos, glucosados y glucosalinos) cuya interdependencia entre los componentes es evidente puesto que con los fisiológicos y los glucosados se componen estos últimos. Nada dice respecto de la aplicación o no al supuesto controvertido del pronunciamiento del TS en la Sentencia 98/2019 antes mencionada.

Pues bien, la cuestión litigiosa analizada por la referida Sentencia que invoca la recurrente, en lo que aquí nos interesa, versaba sobre la validez de la fragmentación del objeto contractual (conforme al artículo 86.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, normativa entonces vigente) y en concreto del lote 20 del anexo del PPT de los pliegos impugnados, que reunía dos principios activos distintos *“Natalizumab”* y *“Fingolimod”*, de medicamentos biológicos. El TS argumentaba que, pese a la respuesta positiva a la configuración del



objeto contractual que se había dado tanto en la Resolución de 12 de marzo de 2014 de este Tribunal como en vía jurisdiccional (Sentencia dictada el 24 de junio de 2015 por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Andalucía) ello determinaba de facto la equivalencia de dos medicamentos distintos sin que fuese posible apreciar la existencia de una unidad funcional susceptible de realización independiente que permitiese la fragmentación del objeto del contrato. A tales efectos, hemos de recordar que la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ratificó la actuación administrativa, argumentando que la agrupación era razonable y fundada y que el órgano de contratación habría actuado dentro de los límites de la discrecionalidad que le incumben a la hora de elaborar los lotes de acuerdo con sus necesidades considerando adecuado utilizar la indicación terapéutica para la que están autorizados los principios activos, principios que quedan englobados en el mismo subgrupo terapéutico de la clasificación oficial (ATC) y que, además, según la ficha técnica del medicamento, sirven para la indicación terapéutica por la que se describe el lote.

El pronunciamiento del TS, sin embargo, viene a concluir que, si el objeto o finalidad perseguida con la licitación era la selección de principios activos, el contrato se debería haber dividido en lotes definidos en función de los principios activos que pretenden adquirirse, y no en función de las indicaciones terapéuticas para la que sirven los principios activos que se enumeran y que estaban incluidos en el mismo subgrupo terapéutico de la clasificación oficial (ATC).

El TS razona que tanto la resolución de este Tribunal como la de la Sala del TSJ de Andalucía admitieron la validez de la conformación del lote 20 a través de la indicación terapéutica porque ambos medicamentos (con principios activos diferentes) servían para la indicación terapéutica negando con ello la intercambiabilidad o equivalencia, lo que no comparte la Sala del TS por entender que, siendo los principios activos diferentes, han sido autorizados con indicaciones terapéuticas diferentes, concluyendo que la correcta elaboración de lotes debía atender al principio activo y no las aplicaciones terapéuticas o efectos que además de estar abiertas a interpretación, no implican intercambiabilidad.

Al respecto, no es ocioso recordar que los pliegos impugnados ante este Tribunal- que dieron origen a la contienda judicial a la que nos venimos refiriendo- tenían por objeto el acuerdo marco para la selección de los principios activos que se recogían en el Pliego de Prescripciones Técnicas por indicaciones terapéuticas.

En el supuesto que examinamos, si nos atenemos al apartado 9.1.1 del cuadro resumen donde figura el desglose (dentro del apartado relativo al valor máximo estimado y precio), respecto de la agrupación 1 establece lo siguiente, por lo que aquí nos interesa, respecto de la denominación de los lotes que la conforman:

5	SODIO CLORURO 900MG/100 ML, IN- YECTABLE PERFUSION 50 ML
6	SODIO CLORURO 900MG/100 ML, IN- YECTABLE PERFU- SION 100 ML
7	SODIO CLORURO 900MG/100 ML, IN- YECTABLE PERFUSION 250 ML
8	SODIO CLORURO 900MG/100 ML, IN- YECTABLE PERFUSION



	500 ML
9	SODIO CLORURO 900MG/100 ML, IN- YECTABLE PERFUSION 1 L
10	ELECTROLITOS CON CARBOHIDRATOS
11	ELECTROLITOS CON CARBOHIDRATOS
12	ELECTROLITOS CON CARBOHIDRATOS
13	GLUCOSA 5G/100ML, INYECTABLE PERFU- SION 50 ML
14	GLUCOSA 5G/100ML, INYECTABLE PERFU- SION 100 ML
15	GLUCOSA 5G/100ML, INYECTABLE PERFU- SION 250 ML

Pues bien, el propio órgano de contratación reconoce que la agrupación 1 aglutina principios activos distintos y presentaciones distintas como se infiere del propio informe al recurso, insistiendo en que se trata de sueros de “similares características” e interdependientes entre sí. Ahora bien, más allá de lo anteriormente analizado respecto de la insuficiencia de la motivación aducida para justificar la indivisión de la agrupación 1 (máxime si, como acabamos de transcribir, en nuestro caso, el objeto de la agrupación lo conforman sueros distintos con presentaciones diferentes, que bien podrían haber dado lugar a la división en lotes) consideramos que el supuesto analizado por la STS no es claramente extrapolable al que se nos plantea al dictaminar aquel sobre la validez de la conformación de lotes por indicaciones terapéuticas que englobaban a su vez distintos principios activos que no implican intercambiabilidad, no apreciando el TS la concurrencia de unidad funcional -concepto utilizado en la entonces regulación vigente que no recoge el actual artículo 99 LCSP.-

La recurrente utiliza también -como argumento para sostener la improcedencia de la conformación de la agrupación 1- que el criterio de adjudicación automático 1.2 relativo a las opciones de envase, valora precisamente

los envases con formatos diferentes, lo que niega el órgano de contratación aduciendo que el criterio que justifica la configuración de la agrupación 1 nada tiene que ver con el tipo de presentación en vidrio, bolsa o plástico que es objeto de valoración en el citado criterio.

Consideramos que, sin perjuicio de lo que hasta aquí hemos analizado respecto de la insuficiencia de la motivación obrante en el expediente, ha de darse la razón al órgano de contratación en el alegato concreto que examinamos, en la medida que el criterio automático (que valora el compromiso del licitador de suministrar durante la vigencia del contrato hasta un 10% de las unidades de producto en envase distinto al inicialmente ofertado con destino a diversos peticionarios específicos) se basa precisamente en las particularidades y exigencias que demanda, por ejemplo, el transporte en ambulancia para el que se prefiere la bolsa al vidrio por el daño de rotura si se produce un accidente durante el trayecto del paciente, y ello nada tiene que ver en principio con las distintas presentaciones y formatos con los que el órgano de contratación justifica la indivisión del objeto respecto de la agrupación 1.



Finalmente, procede abordar la posible configuración restrictiva de la configuración de la agrupación 1 y la consecuente quiebra de los principios de concurrencia y competencia establecidos en la normativa europea y nacional.

Según el planteamiento de la recurrente, los fines de máxima concurrencia y competencia que deben regir las licitaciones son restringidos cuando la totalidad de los bienes o servicios objeto de un lote no pueden ser proporcionados por los interesados ni tan siquiera en unión temporal de empresarios. Así, aun cuando reconoce que existen tres empresas que pueden licitar a la agrupación 1 (según indica en su recurso conforme a la tabla que inserta en la página 17) no existe ninguna empresa que pudiera suministrar los productos farmacéuticos de los lotes 10 y 12, lo que le imposibilitaría, a su juicio, concurrir en unión temporal de empresas.

Frente a tal argumento, el órgano de contratación acredita, mediante el acceso al enlace de la página web de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios que la afirmación que efectúa la recurrente -respecto de la empresa Baxter S.L conforme a la cual no podría producir los productos farmacéuticos integrados en el lote 10 (sodio cloruro 300-350 mg- 350 mg/Glucosa 3,3-3,6 g (presentación 250 ml)- no se corresponde a la realidad. Extremo éste que ha sido corroborado por este Tribunal accediendo al enlace facilitado. Por otra parte, de la relación de licitadores facilitada por el órgano de contratación consta que precisamente la empresa [REDACTED] figura entre las entidades que han presentado oferta a la licitación, junto con otras dos mercantiles más.

Además, el órgano indica que, al menos cuatro de las seis empresas existentes en el mercado de fluidoterapia podrían licitar en su integridad a la agrupación 1 lo que aleja, según manifiesta, cualquier atisbo de configuración restrictiva, por lo que entendemos ha quedado desvirtuada la alegación principal en que la recurrente se basaba, en la medida que no ha quedado acreditado que los productos objeto de la agrupación 1 solamente puedan ser proporcionados por un único licitador.

En ese sentido, hay que considerar que la Resolución 214/2019 del órgano administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad de Euskadi- que invoca la recurrente en su recurso- no es extrapolable al supuesto que examinamos en la medida que en el caso analizado por aquella, se trata del desistimiento del procedimiento de adjudicación por parte del órgano de contratación por considerar que las prescripciones técnicas impugnadas pueden suponer una restricción de la competencia al impedir que determinados productos puedan ser ofertados.

La recurrente, además, pone de manifiesto que para que una unión temporal de empresas se considere no restrictiva de la concurrencia debe ser útil para todas las empresas unidas lo que no sucedería en el caso de las cuatro empresas que pudieran concurrir a la licitación en solitario, puesto que, de admitirse una unión temporal con alguna de ellas, se podría incurrir en una práctica colusoria conforme al artículo 69, en relación con los artículos 132.2 y 150.1 de la LCSP.

Pues bien, aun cuando el planteamiento de la recurrente se efectúa en términos teóricos y partiendo de la inexistencia de licitador que pudiera concurrir al lote 10 (extremo este que ha sido refutado) en cualquier caso, hemos de considerar que, más allá de lo ya indicado respecto de la falta de justificación y motivación de la conformación de la agrupación 1, no cabe confundir la circunstancia de que la recurrente no pueda ofertarla (por no ser su presentación comercial) con una imposibilidad absoluta de las empresas existentes en el mercado para realizar la oferta, extremo este que, como ya se ha indicado, ha sido desvirtuado por el órgano de contratación en su informe por razones técnicas.

Procede, por tanto, la estimación parcial del motivo en los términos analizados.



SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo de impugnación relativo a la improcedencia de la previsión de la distribución a unidades del hospital distintas del lugar de entrega de los productos farmacéuticos, así como del suministro a puntos distintos del servicio de farmacia.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Cuestiona el establecimiento como criterio de valoración automática en el punto 1.3 del anexo I del Cuadro Resumen (CR) del PCAP del *“compromiso de suministrar los productos objeto de contratación en los puntos de urgencia y almacenes de consumo de los siguientes hospitales de Granada capital”* (a continuación, inserta la relación de tales lugares de entrega con indicación del centro, nombre “ADC”; dirección y días de reparto). En este sentido, manifiesta que, dado, que el lugar de entrega de los productos farmacéuticos (conforme establece el punto 18 del CR) son los servicios de farmacia, no resulta viable su distribución posterior a otros puntos de entrega ya que la obligación de entrega ex artículo 300 de la LCSP quedaría agotada en aquel instante.

Invoca la Resolución de 19 de mayo de 2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que analizó la viabilidad jurídica de imponer al adjudicatario una obligación que iba más allá de las propias del contrato de suministro, puesto que el adjudicatario debía, además distribuir el producto, una vez recepcionado este y cuando su gestión se trasladaba al órgano de contratación, conforme al régimen jurídico del suministro.

Asimismo, señala que la previsión establecida en el punto 18 del CR resulta improcedente a la luz de la respuesta dada por el área de control farmacéutico y productos sanitarios de la Subdirección general de Inspección y ordenación farmacéutica de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Consejería de Sanidad- que aporta como documento nº9 junto al escrito de recurso- con fundamento en el Real Decreto 782/2013, sobre distribución de medicamentos de uso humano, cuyo artículo 8 c) prevé, dentro de las obligaciones de los titulares de autorización de distribución, lo siguiente:

“suministrar los medicamentos únicamente a otros almacenes mayoristas o bien a oficinas de farmacia y servicios farmacéuticos legalmente autorizados, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.8 garantizando que la entrega se realiza exclusivamente en los locales, que consten autorizados para el almacén mayorista, propios o por contrato, o para la oficina de farmacia o servicio farmacéutico al que van destinados estos medicamentos”.

Concluye, pues el suministro de productos farmacéuticos únicamente puede ser realizados a los servicios de farmacia de un hospital, por lo que la previsión de entrega a otros puntos del hospital (como mejora) resulta improcedente y no conforme a derecho.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano indica que en la previsión del apartado 18 del CR se establece como lugar de entrega del bien, los servicios de farmacia peticionarios de cada uno de los centros vinculados a la central provincial de compras de Granada, aclarando que tales servicios peticionarios son los que reciben las solicitudes de medicamentos o productos farmacéuticos por parte de los distintos servicios clínicos y unidades de los hospitales y centros de salud como son las plantas de hospitalización, Unidad de Cuidados Intensivos, reanimación, Quirófanos, Consultas externas, Urgencias, hospital del día, siendo claves en garantizar que los pacientes reciban los tratamientos adecuados, al gestionar y preparar la dispensación de dichos medicamentos.

En ese sentido, aclara que el presente expediente determina como punto de entrega de los suministros no un lugar único, sino los diferentes servicios de farmacia de los centros peticionarios que son los lugares donde se encuentra el almacenamiento de este tipo de productos, y que se encarga de su distribución y control. Puntualiza



que el hecho de no tener un único punto de entrega no desvirtúa la naturaleza del contrato de suministro, y, por otra parte, señala que el establecimiento de un criterio de adjudicación (que solamente otorga 2 puntos al licitador que ofrezca el compromiso de suministrar los sueros a los puntos de urgencias y almacenes) no supone que el licitador esté obligado ya que es un compromiso opcional.

Sobre la legalidad de la previsión relativa a la entrega de los sueros en varios centros sin desvirtuar la naturaleza jurídica del contrato de suministro menciona las Resoluciones 273/2017, de 22 de diciembre, y 114/2014, de 8 de mayo de este Tribunal. Así, la primera establece que la previsión de la entrega en los almacenes de consumo sería la materialización de la obligación prevista en el contrato de suministro de entregar los bienes en el tiempo y lugar fijados en el contrato y de conformidad con las prescripciones técnicas y cláusulas administrativas. La segunda de las resoluciones mencionadas – y parcialmente transcritas en el informe del órgano- aclara que es posible realizar la entrega de los medicamentos en un lugar distinto al servicio de farmacia puesto que los preceptos allí analizados -relativos a la legislación de medicamentos entonces vigente- no obliga a efectuar físicamente la entrega del medicamento en el servicio de farmacia ya que, en todo caso, dicha entrega se llevará a cabo según las instrucciones del farmacéutico responsable del servicio de farmacia.

III. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión para dilucidar es si el criterio previsto en el punto 1.3 del anexo I del CR vulnera o no el ordenamiento jurídico, en concreto, el artículo 300 de la LCSP, respecto de la obligación de entrega del adjudicatario, así como el Real Decreto 782/2013, sobre distribución de medicamentos de uso humano.

La literalidad del criterio establece lo siguiente:

“1.3 OPCIONES DE DISTRIBUCIÓN- CRITERIO DE VALORACIÓN AUTOMÁTICA (Ponderación de 0 a 2 puntos):

La mejora la constituye la adopción del compromiso de suministrar los productos objeto de contratación en los puntos de urgencias y almacenes de consumo de los siguientes Hospitales de Granada capital, según la relación detallada a continuación:

(a continuación, inserta la relación de los lugares de entrega con indicación del centro, nombre “ADC”; dirección y días de reparto)

Se otorgará la máxima puntuación (2 puntos) a las ofertas que adopten el compromiso asignándose cero puntos a las empresas que no adopten dicho compromiso». (la negrita no es nuestra)

En los pliegos, objeto de la presente impugnación, el criterio controvertido consiste en el compromiso de suministrar los productos objeto del contrato en los puntos de urgencias y almacenes de consumo de los centros hospitalarios que se relacionan en el cuadro que figura en el anexo I del CR donde se enumeran por cada centro de destino los distintos servicios hospitalarios que configurarían las opciones de distribución cuyo compromiso se valora. Así, a título ejemplificativo, en el hospital general se indican, entre otros muchos, los siguientes:

CENTRO	NOMBRE ADC	DIRECCIÓN	DÍAS DE REPARTO
HGENERAL	HGENERAL3069.D ECOCARDIO (PLANTA 3º CENTRO-DCHA)	Avenida de las Fuerzas Armadas nº 2	L,J
	HGENERAL3502.D CIRUGÍA VASCULAR DEMANDA (PLANTA 5º Dcha)	Avenida de las Fuerzas Armadas nº 3	L,J



VNA 30005 QUIRÓFANO Y REA SUEROS (BQCO-1 PTA HG)	Avenida de las Fuerzas Armadas nº 4	L,J
VNA 30010 URGENCIAS EXT.TRÁNSITO-SUEROS (SEMISÓTANO HG)	Avenida de las Fuerzas Armadas nº 5	L,J
VNA 3002.2 PSIQUIATRIA TRÁNSITO/SUEROS (2PTA IZQDA HG)	Avenida de las Fuerzas Armadas nº 6	L,J
VNA 30037.2 ANGIOGRAFIA VASCULAR TRÁNSITO/SUEROS PLANTA 4º CENTRO	Avenida de las Fuerzas Armadas nº 6, 4 PLANTA CENTRO	L,J

Como ya hemos expuesto, la recurrente advierte una contradicción entre la previsión del apartado 18 del CR- que prevé como lugar de entrega del bien o bienes- los servicios de farmacia hospitalarios de cada uno de los centros vinculados a la central provincial de compras de Granada, y el criterio cuestionado considerando que es improcedente la distribución a unidades del hospital distintas del lugar de entrega previsto en los pliegos por exceder del objeto del contrato, y por ser contrario a la normativa sectorial que impediría, según la tesis que defiende, la distribución ulterior a los puntos de urgencia y almacenes de consumo que se prevé.

En este sentido, considera que la obligación de entrega se agota en el lugar previsto en el pliego, por imperativo del artículo 300 de la LCSP. Asimismo, defiende la imposibilidad de realizar el suministro a los diferentes servicios de un hospital, ya que, conforme a la normativa vigente, solo es posible hacerlo al servicio de farmacia hospitalaria el cual realizará la distribución de estos, según las condiciones que tenga establecidas en los protocolos internos. En apoyo de esta tesis aporta como documento nº 9 -junto a su escrito de recurso- el contenido de un correo electrónico dirigido a la directora técnica de la recurrente y que contiene la respuesta dada por el área de control farmacéutico y productos sanitarios de la Subdirección general de Inspección y ordenación farmacéutica de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Consejería de Sanidad de Madrid de fecha 23/04/2024.

El informe del órgano al recurso, por su parte, defiende que el hecho de establecer un criterio de valoración que solamente otorga dos puntos al licitador que ofrezca el compromiso de suministrar los sueros a los puntos de urgencia y almacenes de consumo no significa que el licitador esté obligado a contraer dicho compromiso, sin que el cambio de ubicación en la entrega convierta o desnaturalice el régimen jurídico del suministro conforme al artículo 300 de la LCSP, ni contravenga la normativa sectorial.

Dos son, por tanto, las cuestiones a analizar.

Respecto de la primera cuestión, este Tribunal no aprecia la contradicción denunciada. El criterio de adjudicación cuestionado no desnaturaliza ni entra en conflicto con la previsión del lugar de entrega de los sueros objeto del suministro en los servicios de farmacia hospitalarios prevista en el pliego. No supone alterar la materialización de la obligación prevista en el artículo 300.1 de la LCSP, dado que la persona contratista está obligada a entregar los bienes objeto del suministro en el tiempo y lugar fijados en el contrato y de conformidad con las prescripciones técnicas y cláusulas administrativas previstas en los pliegos.

Esta cuestión fue analizada en nuestra Resolución 114/2014, de 8 de mayo, en la que, entre otras cuestiones, se indicaba que *«la distribución logística en los almacenes de consumo no sería más que la materialización de la obligación prevista en el artículo 292.1 del TRLCSP para el contrato de suministro: “El contratista estará obligado a entregar los bienes objeto del suministro en el tiempo y lugar fijados en el contrato y de conformidad con las prescripciones técnicas y cláusulas administrativas.”»* y que *«los criterios de adjudicación y cláusula 3 del PPT objeto*



de impugnación, en cuanto se refieren a la distribución logística y entrega de los sueros en los almacenes de consumo de centros hospitalarios y de atención primaria, no colisionan con los preceptos de la Ley 29/2006 invocados por la recurrente, pues dicha ley no regula aquel proceso previo de entrega, sino el posterior de custodia, conservación y dispensación de medicamentos, funciones estas últimas que sí corresponden a los servicios de farmacia».

La citada Resolución 114/2014, de 8 de mayo, fue recurrida por la asociación entonces recurrente ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA), sede de Sevilla, recurso 467/14, que, en la Sentencia de 24 de septiembre de 2015, de la Sección Primera, desestimó el recurso contencioso-administrativo y confirmó la mencionada Resolución de este Tribunal. Entre otras consideraciones el TSJA puso de manifiesto en lo que aquí concierne en sus fundamentos tercero a quinto lo siguiente:

«(...)

TERCERO.- Así las cosas, objeta la actora que el apartado 13 del cuadro resumen dispone que la empresa adjudicataria deberá llevar a cabo la distribución logística del objeto del contrato a los distintos almacenes de consumo de centros hospitalarios, así como la dotación de medios humanos y técnicos para la realización de estas tareas y, además, deberá asumir la distribución de los artículos objeto del contrato entre los servicios y almacenes de los centros de consumo de los hospitales de la provincia de Sevilla y correrán por cuenta del adjudicatario los gastos derivados de la aplicación de los criterios de logística, distribución y entrega de los productos. Estima el actor que ello supone unas exigencias legales que exceden del contrato de suministro. Estas prestaciones accesorias e independientes impiden cumplir la determinación del contrato prevista en el artículo 86.1 del TR de contratos.

No hay tal exceso ni imposición de obligaciones ajenas al contrato de suministro.

Y es que, como bien dice la resolución impugnada, distribuir significa entregar una mercancía. En el caso, la entrega de medicamentos en concretos lugares: los almacenes de consumo. Entrega en el tiempo y lugar fijados en el contrato o los pliegos (art. 292.1 del texto refundido de contratos). Ninguna objeción legal hay pues que hacer a esa disposición. Y es que lo que está reservado al medicamento es el término dispensación que no se ve afectado por las exigencia de distribución impuesta en el contrato y sus pliegos. (...).

CUARTO.- Detalla la demandante las condiciones de entrega y criterios de adjudicación que, a su juicio, son contrarios a normas legales. No hay tal infracción. Las obligaciones se establecen para todos por igual y están comprendidas dentro de lo que comporta un contrato de suministro. En definitiva, lo que cuestiona la actora es la obligación de entregar los medicamentos en un concreto lugar del centro hospitalario. Y esto, ya lo hemos dicho, entra en el concepto de distribución, no de dispensación; no se ve afectada ninguna norma que afecte a las obligaciones de los profesionales sanitarios sobre la dispensación.

En concreto, no se imponen obligaciones ajenas al contrato de suministro, como se desprende del precepto legal antes citado que ampara la fijación del tiempo y lugar de la entrega de la mercancía suministrada.

(...)»

Por otro lado, como segunda cuestión, entendemos que la cláusula objeto de impugnación no colisiona con las previsiones relativas a las obligaciones generales de los almacenes mayoristas que prevé el artículo 8, letra c) del Real Decreto 782/2013, sobre distribución de medicamentos de uso humano, que prevé, entre las obligaciones generales impuestas a aquellos, la de “*Suministrar los medicamentos únicamente a otros almacenes mayoristas o*



bien a oficinas de farmacia y servicios farmacéuticos legalmente autorizados, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.8, garantizando que la entrega se realiza exclusivamente en los locales, que consten autorizados para el almacén mayorista, propios o por contrato, o para la oficina de farmacia o servicio farmacéutico al que van destinados estos medicamentos”.

La recurrente pone el énfasis en la respuesta ofrecida por correo electrónico por el área de control farmacéutico y productos sanitarios de la subdirección general de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Consejería de Sanidad que indica que es el servicio de farmacia el autorizado para la custodia, conservación y dispensación de medicamentos, que es el que dispone de locales acondicionados para el almacenamiento y conservación de los medicamentos, concluyendo que solamente puede realizarse el suministro de los medicamentos al servicio de farmacia, el cual realizará la distribución de los mismos, según los protocolos internos.

Pues bien, lo primero que apreciamos es que la recurrente fundamenta la tesis que sostiene en el contenido de un mero correo electrónico que ni siquiera figura suscrito por un técnico/a y que por ello, no despliega, a juicio de este Tribunal la eficacia probatoria que pretende conferirle la recurrente, aparte de que el planteamiento de la consulta se efectúa en términos generales (relacionada en concreto con las buenas prácticas de distribución de los medicamentos en los hospitales).

Sobre la cuestión suscitada este Tribunal ya se ha pronunciado en varias Resoluciones (véase las Resoluciones de este Tribunal 75, 114 y 124 -de 2014 todas ellas, y entre las más recientes, las Resoluciones 491/2023, de 4 de octubre, y 171/2023, de 17 de marzo).

Así, en nuestra Resolución 75/2014, de 4 de abril se examinó la validez de un criterio similar en el recurso especial interpuesto contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que regía la licitación del contrato denominado "*Suministro de sueros con destino a los centros integrantes de la Plataforma Logística Sanitaria de Granada*", promovido precisamente por el Hospital Virgen de las Nieves en Granada (Expte. 417/2013). En el supuesto entonces analizado, el criterio controvertido versaba sobre el "*compromiso de distribución en planta a todos los centros hospitalarios*" y la Asociación entonces recurrente consideraba que tal compromiso vulneraba determinados preceptos de la Ley 29/2006, de 26 de julio, por las siguientes razones:

- Únicamente los servicios de farmacia hospitalaria están facultados para dispensar medicamentos a los profesionales sanitarios encargados de administrarlos a los pacientes.
- La responsabilidad técnica de la dispensación corresponde a los servicios de farmacia, debiendo realizarse estas actuaciones con la presencia del farmacéutico.

En aquel pronunciamiento en el Fundamento de derecho sexto nos manifestábamos en los siguientes términos:

“(…)Pues bien, el criterio discutido se refiere a la distribución en planta de los sueros objeto del suministro. Según el diccionario de la Real Academia Española, distribuir significa < entregar una mercancía a los vendedores y consumidores > Se trata, pues, de un concepto común aplicable a cualquier mercancía que no es específico de la legislación farmacéutica, ni cobra un significado especial cuando se aplica a los medicamentos.

El término se refiere a la entrega física de la mercancía o, en el caso examinado, a la entrega de los medicamentos (sueros) que constituyen el objeto del suministro. En este sentido, los Anexos VIII y IX del PCAP prevén varios tipos de instalaciones logísticas en los centros sanitarios, a saber, los centros de consumo (unidad peticionaria del Centro), los almacenes centrales (actúan como cabecera de la red de distribución y son fuente de suministro para el resto de la red de almacenamiento) y los



almacenes de consumo (se sitúan en cada uno de los centros de consumo y se les aprovisiona de manera periódica o bajo pedido. Reciben y almacenan la mercancía procedente de otras instalaciones logísticas). Asimismo, el Anexo VIII regula las condiciones de entrega y recepción de las mercancías y dispone que con el proceso de entrega y recepción se materializa el compromiso adquirido por la empresa adjudicataria de poner a disposición del hospital la mercancía.

Por tanto, en un principio, la distribución en planta hospitalaria de los sueros solo significa que la empresa adjudicataria debe entregar los mismos en los almacenes o botiquines existentes en las plantas del hospital. Es decir, se valora el compromiso del licitador de entregar directamente el producto en los almacenes de consumo, en lugar de hacerlo en el almacén central que luego habría de distribuirlo a aquéllos.

En este sentido, la distribución en planta hospitalaria no sería más que la materialización de la obligación prevista en el artículo 292.1 del TRLCSP para el contrato de suministro: "El contratista estará obligado a entregar los bienes objeto del suministro en el tiempo y lugar fijados en el contrato y de conformidad con las prescripciones técnicas y cláusulas administrativas."

Por el contrario, el término "dispensar" sí tiene un significado específico en el marco de la legislación farmacéutica y su propia definición, según el Diccionario de la Real Academia Española, lo conecta con el término "medicamento". En este sentido, dispensar es expender o despachar un medicamento y desde esta óptica, se ha de dar la razón al recurrente cuando indica que solo los servicios de farmacia hospitalaria pueden dispensar medicamentos a los profesionales sanitarios encargados de administrarlos a los pacientes.

Ahora bien, esta dispensación no tiene nada que ver con el criterio de adjudicación impugnado que consiste en el compromiso de distribución en planta, pues dicho compromiso no es más que una de las obligaciones, quizás la principal, derivadas de todo contrato de suministro y que se refiere a la entrega y recepción del medicamento en el almacén de la planta hospitalaria.

Por consiguiente, acudiendo a la propia literalidad del término, la distribución del medicamento, entendida como entrega física y recepción del mismo en un almacén, es un paso previo y totalmente distinto a la dispensación que, en el ámbito hospitalario, corresponde exclusivamente al servicio de farmacia o se realiza bajo su responsabilidad técnica (artículos 2.6 y 82.2 a) de la Ley 29/2006, de 26 de julio).

Es por ello que no puede apreciarse en el criterio de adjudicación impugnado la vulneración de los preceptos legales mencionados (...)"

Asimismo, en el fundamento de derecho séptimo de la referida resolución, al examinar si la entrega física de medicamentos en los botiquines o unidades clínicas en cada planta del hospital- que en cualquier caso son dependencias distintas del servicio de farmacia hospitalaria- podría constituir una infracción administrativa grave tipificada en el artículo 102.1 b 17ª de la Ley 29/2006, y si suponía una contravención de lo dispuesto en el artículo 64. Letras b) y g) de la norma citada, nos manifestábamos en los siguientes términos:

" (...)Del precepto en cuestión, no cabe inferir que el suministro hospitalario de medicamentos tenga que efectuarse físicamente en los servicios hospitalarios de farmacia .No en balde, la letra g) del referido artículo 64.1 se refiere, indistintamente, a almacenes mayoristas o a servicios u oficinas de farmacia, queriendo poner el acento en que, cualquiera que sea el lugar de entrega, el transporte de



los medicamentos hasta su destino debe realizarse cumpliendo todas las garantías previstas a nivel normativo. Es más, como señala el órgano de contratación en su informe sobre el recurso, si se puede hacer la entrega de sueros en un almacén centralizado donde no hay presencia física del farmacéutico, no debe haber obstáculo para hacer la entrega en las plantas de hospitalización donde, al menos, siempre hay un farmacéutico de guardia.

En consecuencia, no es posible concluir, como hace la Asociación recurrente, que la entrega física de medicamentos en los botiquines o unidades clínicas de las plantas hospitalarias podría constituir una infracción administrativa grave tipificada en el artículo 101.2 b) 17a de la Ley 29/2006, de 26 de julio, primero, porque ya se ha indicado que la norma citada no obliga a efectuar físicamente la entrega del medicamento en el servicio de farmacia hospitalaria y segundo, porque la infracción grave descrita en aquel precepto se refiere al suministro o venta a entidades no autorizadas para ello, es decir, a entidades no autorizadas para suministrar o vender medicamentos, y difícilmente puede predicarse de un botiquín o unidad clínica hospitalaria -términos utilizados por la recurrente- la definición de entidad no autorizada a aquellos efectos, entre otras razones porque su función no es ni la de suministrar ni la de vender medicamentos, sino la de recibir la entrega para su posterior dispensación(...).”

Efectivamente, lo que los preceptos invocados por la recurrente – relativos al Real Decreto 782/2013- prohíben obviamente es el suministro a entidades no autorizadas para ello. Por esa razón, menciona como obligación general de los titulares de autorizaciones de distribución, la de suministrar los medicamentos a otros almacenes mayoristas o a las oficinas de farmacia y servicios farmacéuticos, lo que no impide que la entrega en uno de los servicios de especialidades hospitalarias haya de considerarse contraria a la mencionada norma. Como se analizaba en la Resolución anteriormente transcrita, la normativa vigente en materia de medicamentos no obliga a efectuar físicamente la entrega del medicamento en el servicio de farmacia hospitalario, pues la norma no regula aquel proceso previo de entrega, sino el posterior de custodia, conservación y dispensación de medicamentos, funciones estas últimas que sí corresponden a los servicios de farmacia, en todo caso.

A mayor abundamiento, el Fundamento de derecho quinto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía antes mencionada se pronunciaba sobre la cuestión relativa a la posible infracción de la normativa sectorial en los siguientes términos:

«QUINTO.-Tampoco se observa infracción de la normativa sectorial. No se infringe la directiva 2001/83/CE pues existe control de la cadena de distribución del medicamento desde el primer momento hasta el último. Que tras la entrega pueda existir ausencia de control, no es algo que haya quedado demostrado, ni se desprende del contrato ni del pliego. Y si sucediera eventualmente, daría lugar a exigencia de responsabilidad. Pero eso sería consecuencia de una ejecución defectuosa del contrato. No de las bases que lo regulan que, repetimos, no comportan infracción normativa alguna. Es ociosa la cita de preceptos como el artículo 2.6 de la ley 29/2006 sobre custodia, conservación y dispensación de medicamentos. No hay infracción de lo dispuesto en esa norma. Insistimos, no hay una obligación distinta a la de suministro, por lo que la doctrina del tribunal central de recursos contractuales, citada (resolución de diecinueve de mayo de 2014) no es aplicable al caso. (...)».

Con base en las consideraciones anteriores, procede la desestimación del motivo de impugnación examinado.



SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo de impugnación relativo a la falta de concreción de los criterios sujetos a juicio de valor.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Expone que, conforme a lo establecido en las letras b) y c) del artículo 145. 5 de la LCSP, la correcta determinación y concreción en los pliegos de todos los extremos sobre los que después se realizará el posterior proceso valorativo constituye un elemento esencial para evitar la arbitrariedad, Asimismo, invoca el principio de igualdad de trato que comporta una obligación de transparencia y menciona, al respecto, la Resolución 85/2020, de 5 de marzo de este Tribunal que condensa la doctrina sobre el grado de concreción exigible a los pliegos que será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. En el mismo sentido, cita las Resoluciones 132/2015, y 133/2015, de 7 de abril, o las Resoluciones 181/2016, de 4 de marzo y 318/2016, de 29 de abril del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Sobre la base de lo anterior, alega que los criterios de adjudicación no automáticos incluidos en el punto 2 de los “*CRITERIOS DE VALORACIÓN AUTOMÁTICOS Y NO AUTOMÁTICOS AGRUPACIÓN Nº 1 Y LOTE Nº 3*” adolecen de falta de concreción puesto que impiden conocer los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta más ventajosa. Aporta como documento nº 10 un informe emitido por una licenciada en Farmacia, máster en Industria Farmacéutica y Parafarmacéutica, miembro de la Asociación Española de Farmacéuticos, en calidad de experto independiente, cuyo contenido se reproduce en el recurso y que analizaremos con detenimiento al abordar las consideraciones del Tribunal sobre esta cuestión.

Concluye en definitiva que la falta de concreción de los criterios de adjudicación, en los términos analizados por el referido informe, determina la nulidad de pleno derecho de aquellos.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo esgrimido señalando que, de la mera lectura de los criterios de adjudicación del apartado 2 “Valoración técnica- criterio de valoración no automática” –cuyo texto se reproduce- se infiere que están configurados con suficiente concreción, incluso con las pautas de valoración indicadas en distintos tramos desde 0 puntos hasta el máximo de puntuación de cada subcriterio, por lo que niega que se pueda apreciar un vicio de nulidad de pleno derecho.

Asimismo, indica que, aun cuando no se hubiese determinado, habría que acudir a lo dispuesto en la Resolución 199/2015 de 26 de mayo, de este Tribunal que en su fundamento de derecho sexto argumenta que dicha distribución de puntos puede establecerse aunque no haya sido conocida previamente por los licitadores, siempre que se distribuya por la comisión técnica en su informe entre los aspectos señalados en cada criterio, conforme al margen de discrecionalidad que asiste al órgano evaluador que, partiendo del pleno respeto de los pliegos de la licitación, le permita efectuar concreciones y juicios de valor basados en sus conocimientos técnicos especializados.

Invoca la doctrina del TJUE y en concreto la Sentencia de 24 de noviembre de 2005 recaída en el asunto C-331/04-ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros.



III. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión para dirimir versa sobre la falta de concreción de los subcriterios que conforman el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor previsto en el apartado 2. 1 DESGLOSE DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL PRODUCTO respecto de la agrupación nº 1 y lote 3 en la medida que impiden a los licitadores conocer los criterios que va a utilizar el órgano para determinar la oferta más ventajosa y suponen, a juicio de la recurrente, una infracción del artículo 145.5 letras b) y c) de la LCSP.

Conviene acudir, por tanto, en primer lugar, a la redacción del criterio controvertido que tiene el siguiente contenido en el anexo I del CR:

“Se valorarán las características farmacotécnicas, calidad e información del envase, en relación a los siguientes parámetros:

- Facilidad de acceso a los puntos de inyección y membrana (de 0 a 12 puntos).

0	Acceso a puerto de inyección con membrana que resulte complicado, requiriendo herramientas adicionales.
4	Puerto de inyección con membrana autosellable accesible pero difícil de operar rápidamente
8	Puerto de inyección con membrana autosellable accesible rápidamente y directo.
12	Puerto de inyección con membrana autosellable localizable fácilmente, pudiéndose utilizar y manipular con una sola mano, asegurando mayor seguridad en su uso.

- Composición cualitativa y cuantitativa (de 0 a 3 puntos).

0	No se indica composición o contiene errores.
1	Composición parcialmente indicada o confusa
2	Composición indicada claramente
3	Composición completamente transparente y detallada (incluye electrolitos, concentraciones y otros aditivos con unidades precisas)

- Leyendas suficientemente legibles –color y tamaño de letra – (de 0 a 3 puntos).

0	Leyendas ilegibles por un tamaño muy pequeño o mal contraste.
1	Leyendas legibles, pero con dificultad por el tamaño o color.
2	Leyendas claras
3	Leyendas claras con letras grandes y de contraste adecuado.

- Boca, tapón, cápsula y puerto/s (de 0 a 12 puntos).

0	Boca, tapón y puerto/s de difícil acceso con diseño que incrementa el riesgo de contaminación.
4	Boca, tapón y puerto/s funcionales, pero con deficiencias en diseño o seguridad.
8	Boca, tapón y puerto/s adecuados, que podrían mejorar en facilidad de uso o esterilidad.



	<i>Características y número de puertos diferenciados y separados.</i>
12	<i>Boca, tapón y puerto/s de fácil manejo, herméticos, con sistemas que minimizan riesgos de contaminación y asépticas necesarias. Características y número de puertos diferenciados, separados y protegidos con una pestaña de apertura.</i>

- Colgador del envase (de 0 a 6 puntos).

0	<i>Carece de colgador.</i>
2	<i>Colgador presente, pero frágil o mal diseñado.</i>
4	<i>Colgador funcional, aunque podría mejorar en resistencia o facilidad de uso.</i>
6	<i>Colgador robusto, fácil de utilizar y diseñado para un anclaje seguro.</i>

- Características del envase (de 0 a 4 puntos).

0	<i>Envase poco funcional, frágil, opaco o difícil de manejar.</i>
1	<i>Envase funcional, pero con deficiencias notables (peso excesivo, materiales no óptimos).</i>
2,5	<i>Envase adecuado, pero puede mejorar en resistencia, transparencia o ergonomía.</i>
4	<i>Envase ligero, resistente, transparente y fácil de manejar, con materiales seguros y sostenibles (sin PVC/DEHP).</i>

Para un debido enfoque de la cuestión planteada, hemos de tener presente, el siguiente marco general y las consideraciones que se indican a continuación:

Primero.- La controversia afecta a un criterio sujeto a juicio de valor por lo que conviene precisar que el artículo 145.5 de la LCSP dispone que los criterios de adjudicación deben formularse de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, no confiriendo al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. Esta regulación más completa y exhaustiva del artículo 145 del texto legal contractual respecto al artículo 150 del texto derogado obedece a la transposición del artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE, y está en absoluta sintonía con la doctrina de los tribunales de recursos contractuales que ya venían denunciando en sus resoluciones, bajo la vigencia del texto refundido derogado, que algunos criterios de adjudicación, en particular, los sujetos a juicio de valor, o bien carecían de vinculación al objeto del contrato, o no estaban formulados de manera objetiva al no establecer adecuadamente los aspectos evaluables y las pautas a seguir para su ponderación con clara vulneración del principio de igualdad de trato a la hora de preparar las ofertas.

Así, este Tribunal ha apreciado falta de objetividad en el caso de criterios sujetos a juicio de valor con aspectos de evaluación abiertos (v.g. Resoluciones 192/2019 y 354/2019, entre otras) o sin pautas o reglas de ponderación (v.g. Resolución 331/2019, entre otras muchas). Queda claro, pues, que todo criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor debe precisar los aspectos evaluables y las pautas de ponderación de estos, más aún si la puntuación asignada a aquellos es elevada, pues se trata en definitiva de conciliar la discrecionalidad técnica en la valoración de las proposiciones con el conocimiento por parte de los licitadores, a la hora de preparar sus ofertas, de qué elementos se tomarán en consideración y cómo se ponderarán.

Segundo. - Hemos de tener presente que los medicamentos (los sueros, cuya adquisición es el objeto del presente acuerdo marco) están sometidos a una regulación sectorial fuertemente reglamentista (véase, el Texto Refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios aprobado por Real decreto legislativo 1/2015, de 24 de julio y en concreto, por lo que aquí nos concierne de manera más directa, el Real



Decreto 1345/2007 de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente).

Así, por ejemplo, en la medida que afecta a alguno de los subcriterios controvertidos, conviene acudir a lo dispuesto en el artículo 2.14 del mencionado Real Decreto que define, a los efectos de la disposición citada, el etiquetado como las informaciones que constan en el embalaje exterior y en el acondicionamiento primario, y prevé en el artículo 31 -dentro de la sección 2ª del capítulo III y bajo la rúbrica “Garantías de identificación del medicamento: etiquetado” - lo siguiente:

“1. El etiquetado del medicamento deberá incluir la información detallada en el anexo III.

2. Los datos que han de mencionarse obligatoriamente en el etiquetado de los medicamentos estarán expresados en caracteres fácilmente legibles, claramente comprensibles e indelebles. Estos datos no inducirán a error sobre la naturaleza del producto ni sobre las propiedades terapéuticas del mismo”.

Por su parte, en el referido anexo III -dentro de la información que debe incluirse en el embalaje exterior-, se indica, por lo que aquí nos interesa:

“3. Composición cualitativa y cuantitativa, en principios activos por unidad de administración o, según la forma de administración para un volumen o peso determinados, utilizando las Denominaciones Oficiales Españolas o las Denominaciones Comunes Internacionales, o, en su defecto, sus denominaciones comunes o científicas”

Asimismo, en el artículo 20 se prevé que en el documento de autorización de comercialización de un medicamento que ha de emitir la Agencia Española de Medicamentos y productos Sanitarios, entre los datos que deben figurar en el documento de autorización ha de constar, el previsto en la letra l) Composición cualitativa y cuantitativa completa.

Por otra parte, el artículo 29 del mismo texto legal bajo la rúbrica “Objetivos del etiquetado y prospecto: Garantías de identificación e información para el uso racional del medicamento” establece lo siguiente:

“1. El etiquetado y el prospecto del medicamento habrán de ser conformes a la información de su ficha técnica.

2. El etiquetado y el prospecto garantizarán la inequívoca identificación del medicamento, proporcionando la información necesaria para su correcta administración y uso por los pacientes o usuarios y, en su caso, por los profesionales sanitarios.

3. El etiquetado y el prospecto, en su diseño y contenido, facilitarán la adecuada comprensión y conocimiento del medicamento por el ciudadano. El prospecto deberá ser legible, claro, asegurando su comprensión por el paciente y reduciendo al mínimo los términos de naturaleza técnica”.

Por tanto, y a pesar de que pueda parecer una obviedad, hemos de partir de que todos los medicamentos que concurren a la licitación han de cumplir con los requerimientos técnicos o de otra índole exigidos por la legislación y reglamentación sectorial específica (entre otras garantías como las de identificación las exigibles para la autorización de comercialización de aquellos) por lo que el establecimiento, como sucede en el presente caso, de criterios de adjudicación que posibilitarían otorgar puntuación a ofertas que podrían encontrarse por debajo de los mínimos establecidos en la regulación sectorial no sería viable jurídicamente.

Así, a título ejemplificativo, sucede con el subcriterio “*Composición cualitativa y cuantitativa (de 0 a 3 puntos)*”.



La recurrente, con fundamento en el informe que aporta, cuestiona la imprecisión a la hora de conocer si los aspectos que se valoran van referidos a evaluar la información cualitativa y cuantitativa contenida en la etiqueta, insistiendo en que, en todo caso, los productos comercializados deben ser autorizados para su comercialización y uso humano por la Agencia española del medicamento que es la que regula qué información debe incluirse en el etiquetado, que, además, viene determinado por la legislación nacional y europea.

El informe del órgano al recurso no aborda de manera específica esta alegación.

Pues bien, el subcriterio controvertido prevé cuatro pautas de ponderación (de 0 a 3 puntos) en función de que la composición no se indique o contenga errores (0 puntos); se trate de una composición parcialmente indicada o confusa (1 punto); esté indicada claramente (2 puntos) o sea completamente clara y detallada (incluye electrolitos, concentraciones y otros aditivos con unidades precisas) (3 puntos).

Si como anteriormente se ha indicado, la indicación de la composición cualitativa y cuantitativa es un dato que debe figurar, de manera obligatoria, en el embalaje exterior del medicamento y además, la indicación completa debe incorporarse al documento de autorización de comercialización del mismo, no es posible, como se hace en los pliegos impugnados, otorgar 0 puntos a la falta de indicación de un dato esencial (lo que equivaldría a un incumplimiento) u, en otro caso, otorgar puntuación (1 punto) a aquella composición *que esté parcialmente indicada*. Esto es, el reproche que se efectúa no radica tanto en la elección del subcriterio o subcriterios (por otra parte, no justificada en el expediente si bien esta cuestión no es controvertida entre las partes en el presente procedimiento) sino en la necesidad de configurarlos de tal forma que se incida en los aspectos a valorar siempre por encima del mínimo exigido. Dicho en otras palabras, ha de valorarse siempre aquello que redunde en una mejor calidad, legibilidad o composición, es decir, todos los aspectos que se valoran en los distintos subcriterios, pero partiendo de que todos cumplen las prescripciones mínimas, puesto que, en caso contrario, y al no cumplir el mínimo exigido, las ofertas no solamente no deben valorarse, sino que debieran ser excluidas.

Se constata con facilidad lo que venimos analizando respecto del subcriterio “*Leyenda suficientemente legible-color y tamaño de letra (de 0 a 3 puntos)*” el pliego lo subdivide y pondera en función de que los siguientes ítems: leyendas ilegibles por un tamaño muy pequeño o mal contraste (0 puntos); leyendas legibles, pero con dificultad por el tamaño o color (1 punto); leyendas claras (2 puntos) y leyendas claras con letras grandes y de contraste adecuado (3 puntos).

Aplicando lo dictaminado respecto del subcriterio anterior, alcanzamos idéntica conclusión. Efectivamente, si acudimos al Real Decreto antes mencionado, este exige en el artículo 31 -respecto del etiquetado del medicamento- que los datos que se mencionen obligatoriamente estarán expresados en caracteres fácilmente legibles, claramente comprensibles e indelebles. De ahí que no pueda ser valorado con 0 puntos las leyendas ilegibles, puesto que no cumplirían el mínimo, sino que, a partir de la legibilidad, se podrá establecer la escala de ponderación en función de la mayor o menor legibilidad y con arreglo a los aspectos que en este caso están descritos de manera suficiente (así se indica la legibilidad en función del color y tamaño de la letra).

Y es que, en puridad, atendiendo a la redacción actual de los pliegos, podría interpretarse que pudieran seguir en el proceso selectivo aquellas ofertas que pudieran obtener 0 puntos, ofertas con etiquetado de medicamentos con leyendas ilegibles, o de difícil lectura o comprensión, con arreglo a la escala de ponderación, pero sin llegar a cumplir los requisitos mínimos. Consideramos por ello que, en términos generales, asiste la razón a la recurrente cuando indica que todos los medicamentos que se presenten deben cumplir con tales características o requerimientos específicos por lo que debe conferirse nueva redacción a los subcriterios controvertidos con arreglo a las pautas que se han indicado.



Idénticas consideraciones merecen el resto de los subcriterios. En el presente supuesto se da la circunstancia que si bien se regulan las escalas de ponderación de una forma que se podría llegar a considerar suficiente, sin embargo, a la hora de concretar y redactar los aspectos de valoración ha de tenerse presente que no se pueden valorar (ni siquiera con la asignación de 0 puntos) aquellas ofertas que no pudieran llegar al mínimo exigido en los requerimientos técnicos respecto de las características farmacotécnicas, calidad e información del envase que son los tres aspectos sobre los que se configuran los distintos subcriterios cuya validez analizamos. Y en este sentido, procede dar la razón a la recurrente respecto de esta alegación.

Tercero. – Finalmente, la recurrente -que se basa en el informe que acompaña al recurso emitido por una licenciada en Farmacia, máster en Industria Farmacéutica y parafarmacéutica que afirma actuar en calidad de experto independiente (documento nº 10 adjunto)- concluye que los distintos subcriterios resultan excesivamente abiertos para una evaluación de las características farmacotécnicas, calidad e información del envase, lo que confiere al órgano de contratación una arbitrariedad total en su valoración.

Pues bien, sin perjuicio de lo que llevamos analizado hasta este momento en los puntos anteriores, y de la necesidad de conferir nueva redacción a los subcriterios partiendo de las premisas establecidas, lo cierto es que no advertimos la inconcreción o excesiva amplitud que se denuncia en el recurso.

Hemos de tener en cuenta, además, dos circunstancias. Primero, que no es posible obviar que la propia legislación sectorial en algunos casos utiliza conceptos indeterminados como cuando se refiere a “leyendas o caracteres *claramente* legibles” lo que introduce una nota ostensible de indeterminación. Por otro lado, el análisis de esta cuestión y de la anterior se dificulta en la labor de revisión que ha de efectuar este Tribunal por la falta de justificación de la elección de los criterios de adjudicación, a que imperativamente viene obligado el órgano por el artículo 116.4 de la LCSP, que si bien es una cuestión que no vamos a analizar (al no ser controvertida y por razón del principio de congruencia al que estamos sujetos) sí hubiera de alguna manera permitido desentrañar los aspectos concretos que van a ser objeto de valoración con mayor precisión y detalle.

No obstante, respecto del primer subcriterio, “*Facilidad de acceso a los puntos de inyección y membrana (de 0 a 12 puntos)*” el informe que aporta la recurrente indica que los subcriterios utilizados no detallan de forma objetiva conceptos como “*complicado*” “*difícil*” o “*rápidamente*” ni por qué la utilización y manipulación con una sola mano asegura mayor seguridad en su uso.

Pues bien, en el subcriterio controvertido se valora *la facilidad de acceso a los puntos de inyección y membrana*, describiéndose con suficiente precisión, a juicio de este Tribunal, no solo las pautas y reglas de ponderación, sino los aspectos concretos conciliando con ello la discrecionalidad técnica en la valoración de las proposiciones con el conocimiento por parte de los licitadores, a la hora de preparar sus ofertas, de qué elementos se tomarán en consideración y cómo se ponderarán. Cuestión distinta es como anteriormente hemos analizado que sea viable, desde el punto de vista de los requerimientos técnicos exigidos, que se puede otorgar 0 puntos a una oferta ofrezca un acceso a puerto de inyección con membrana que resulte complicado, requiriendo herramientas adicionales. Esto es, la descripción del aspecto a valorar es concreta porque minora la oferta que exija herramientas adicionales para acceder al puerto de inyección, lo que debe determinarse es si ello equivaldría a no cumplir con el requerimiento mínimo exigido.

En definitiva, la recurrente pone el énfasis en la utilización de conceptos indeterminados como “*complicado*” (que sin duda, lo es) pero obvia que, en ese caso, el propio subcriterio concreta que el acceso al punto de inyección con membrana será complicado “*cuando requiera herramientas adicionales*”, lo que atisba cualquier grado de inconcreción e indeterminación que pudiera impedir a un licitador conocer de antemano cómo preparar su oferta. Lo mismo sucede con la distinción entre las pautas de ponderación (4 y 8) puesto que en ambos casos se describe



el puerto de inyección con membrana autosellable accesible, siendo la diferencia que, en el subcriterio ponderado con 4 puntos se indica que “será difícil de operar rápidamente”, y en el subcriterio ponderado con 8 puntos, se establece que será “accesible de manera directa”.

Finalmente, y con relación a las alegaciones del órgano de contratación, si bien podríamos concluir que los subcriterios están formulados con escalas de puntuación con descripciones razonables, y no adolecen de falta de concreción, en los términos analizados, no es correcta la configuración que se les ha dado ya que no se ha tenido en cuenta en la escala de ponderación de aquellos los aspectos que hemos analizado y que son de obligado cumplimiento a tenor de la legislación sectorial de aplicación. De ahí resulta que, no habiendo ofrecido el órgano de contratación argumentos que permitan sostener otra conclusión, consideramos que se infringe el artículo 145.5 b) de la LCSP en el sentido alegado por la recurrente, en la medida que todos los aspectos que se valoren en los distintos subcriterios, deben partir del cumplimiento de las prescripciones mínimas, ya que de lo contrario, las ofertas no debieran ser valoradas, sino excluidas.

Procede la estimación del motivo en los términos analizados.

OCTAVO. Fondo del asunto: sobre la no conformidad a derecho del régimen de pago del precio previsto en los pliegos.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Aduce que el régimen de pago del precio previsto en el punto 19.1 del CR del PCAP no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 198.4 de la LCSP conforme al análisis que ha efectuado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 20 de octubre de 2022, asunto C-585/2020, al establecer dos plazos para el pago: (i) uno de treinta días, para la aprobación de las certificaciones que acrediten la conformidad con lo suministrado; (ii) y, otro de treinta días para realizar el pago.

Señala que al mencionado pronunciamiento del TJUE se han referido también las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala tercera de lo contencioso-administrativo núm. 290/2023, de 8 de marzo (RJ\2023\1197) y núm.291/2023, de 8 de marzo de 2023 (RJ\2023\1199).

Sobre esta cuestión, trae a colación la Resolución 135/2025, de 26 de marzo, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, que, con ocasión de la impugnación de unos pliegos, a la luz del pronunciamiento del TJUE citado, ha concluido según la tesis que se expone en el recurso.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo anterior indicando que la recurrente incurre en una confusión –respecto del alcance de la previsión establecida en el apartado 19.1 del cuadro resumen- acerca de los distintos plazos establecidos para proceder al pago de las facturas.

Así, señala que, de lo establecido en los artículos 198.4 y 210.4 de la LCSP, se infiere que la Administración tiene el plazo de 30 días para conformar la entrega y pagar las facturas, siempre que se hayan presentado las mismas junto con la conformidad, y que, si se presentan en momento distintos, el plazo de 30 días computa desde la presentación de la factura en el registro correspondiente, no siendo achacable a la Administración el incumplimiento del plazo por el contratista. Niega, por tanto, que el pliego prevea plazos distintos a los mencionados en la LCSP, sino que en todo caso los presupone, nunca contradiciéndolos, solicitando por todo ello, la desestimación del recurso especial.



III. Consideraciones del Tribunal.

A la hora de abordar este motivo de impugnación, relativo a la infracción por la cláusula 27.1 del PCAP del plazo legal de pago, hemos de acudir al contenido de esta que, bajo la rúbrica “*RÉGIMEN DE PAGOS*” remite a lo dispuesto en el apartado 19.1 del CR del pliego objeto de la presente impugnación, cuyo contenido es el siguiente:

“La tramitación contable para el pago se hará, en función de los pedidos que se realicen, previa recepción de conformidad, dentro de los treinta días siguientes a dicha conformidad. El Servicio Andaluz de Salud tendrá la obligación de abonar el precio en el plazo previsto en el artículo 198.4 de la LCSP. Las facturas deberán presentarse en el plazo de treinta días desde la fecha efectiva de entrega de las mercancías”.

Pues bien, el artículo 198.4 de la LCSP prevé lo siguiente:

“4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 210, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.

Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 210 y en el apartado 1 del artículo 243, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio.

En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de la correcta presentación de la factura, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono”.

Por su parte, el artículo 210.4 de la LCSP establece:

“4. Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 243, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse en su caso y cuando la naturaleza del contrato lo exija, y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante. No obstante, si la Administración Pública recibe la factura con posterioridad a la fecha en que tiene lugar dicha recepción, el plazo de treinta días se contará desde su correcta presentación por el contratista en el registro correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente en materia de factura electrónica. Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”.

La recurrente defiende que en la cláusula impugnada se establece un régimen de pago que contraviene el régimen legal, basándose en la Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público anteriormente mencionada



que se fundamentaba en la interpretación efectuada por la Sentencia del TJUE de 20 de octubre de 2022, recaída en el asunto C-585/20.

El órgano de contratación, por su parte, niega tal infracción aduciendo un error en el planteamiento de la recurrente y señalando que la Administración, a la vista de los preceptos citados, dispone de un plazo de treinta días para efectuar la conformidad y pagar las facturas siempre que el contratista haya presentado la factura en el registro correspondiente, en el plazo de treinta días y que si la presenta en un plazo posterior, el plazo de treinta días de que dispone se computará desde la correcta presentación por el contratista en el registro correspondiente.

Pues bien, hemos de convenir con el órgano de contratación que la cláusula impugnada, en los términos en que está redactada, no contraviene, a juicio de este Tribunal, el régimen legal puesto que no hace sino remitir para el pago a lo dispuesto en la legislación vigente (artículo 198.4 de la LCSP) e incorporar la obligación que pesa sobre el contratista de presentar la factura en el registro correspondiente en el plazo de treinta días. Pero de ahí no puede inferirse que, a diferencia del supuesto analizado en la Resolución del Tribunal catalán de Contratos del Sector Público, se haya establecido un plazo de 60 días para el pago, en cuyo caso, sí que se estaría contraviniendo el régimen legal.

En efecto, la redacción de la cláusula que fue anulada por el Tribunal catalán en la Resolución 135/2025 presentaba el siguiente contenido:

“E. Forma de pago:

El término para realizar el pago de las facturas será de 60 días naturales, a computar desde la fecha de presentación de la factura electrónica en el registro contable de facturas del sector público”.

He aquí la diferencia con la cláusula objeto de la impugnación que examinamos. En el caso analizado por el Tribunal catalán se establecía de manera expresa un plazo de sesenta días a computar desde la fecha de presentación de la factura electrónica mientras que en la cláusula que nos ocupa, y como bien indica el informe del órgano al recurso, la Administración dispone de un plazo de treinta días para conformar y pagar siempre que, por causa que no le es imputable, el contratista no haya cumplido con su obligación de presentar la factura en el registro en el plazo de treinta días, pero ello no quiere significar que se establezca a priori un plazo de 60 días para efectuar el pago, que es lo que consideró la STJUE de 20 de octubre de 2022

Procede, por tanto, la desestimación del motivo.

NOVENO. Sobre los efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto a octavo, debe llevarse a cabo anulando los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del acuerdo marco citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

Al respecto, en el supuesto que se examina, se ha de indicar que la estimación del recurso, aunque lo sea de forma parcial, determina la anulación de los pliegos y de la documentación contractual para que en su caso se proceda por el órgano de contratación a dar cumplimiento a lo argumentado en la presente resolución, lo que supone que en los nuevos pliegos que se aprueben, si así se considerase, se deberá tener en cuenta todas las consideraciones efectuadas respecto de la justificación de la configuración de la agrupación 1; así como respecto de la concreción de los aspectos a valorar los que son de obligado cumplimiento a tenor de la legislación



sectorial de aplicación, en los términos que hemos analizado en el fundamento de derecho séptimo con relación a los diferentes subcriterios dentro del criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor previsto en el apartado 2. 1 DESGLOSE DE CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DEL PRODUCTO respecto de la agrupación nº 1 y lote 3.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la interpuesto por la entidad [REDACTED] contra los pliegos y demás documentación contractual que rigen el procedimiento de licitación del «Acuerdo marco con una única empresa por el que se fijan las condiciones para la adquisición de sueros con destino a los centros vinculados de la Central provincial de compras de Granada mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas (AMSU031-2025)» (Expediente CONTR 2025 0000518342), convocado por el Hospital Universitario Virgen de las Nieves de Granada, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, y en consecuencia, anular los pliegos impugnados, así como de todos los demás actos del expediente relacionados con su aprobación, debiendo promoverse en su caso una nueva licitación con los efectos y atendiendo a las consideraciones que se determinan en el fundamento de derecho noveno de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento acordada por este Tribunal el 3 de octubre de 2025.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución

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.

