

Recurso 115/2026
Resolución 144/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 20 de marzo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■ contra los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del «Acuerdo marco con una única empresa para el suministro de tracto sucesivo y precios unitarios de los productos farmacéuticos relacionados en el Anexo I al PPT, para los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud adscritos a la Central Provincial de Compras de Sevilla, de conformidad con lo previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para, en el ejercicio de la actividad asistencial, poder realizar una adecuada prestación a los usuarios del SAS» (Expte. CONTR 2026 0000014500), respecto de los **lotes 57 y 58** promovido por el Hospital Universitario Virgen del Rocío, 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 6 de febrero de 2026 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 indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado del acuerdo marco asciende a 42.976.838,60 €.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 27 de febrero de 2026 la entidad ■■■ (en adelante, la recurrente) presentó en el registro electrónico de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen el contrato citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 2 de marzo de 2026, siguiente día hábil, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que tuvo finalmente entrada en este Tribunal con fecha 4 de marzo de 2026 a excepción del informe que ha de emitir en cumplimiento del artículo 56.2 de la LCSP que fue remitido el 10 de marzo de 2026 lo que ha demorado la pronta resolución del recurso especial.

Con fecha 6 de marzo se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento mediante Resolución MC 41/2026 acordada en la tramitación del recurso especial (RCT 112/2026) interpuesto contra los mismos pliegos.

Se ha dado cumplimiento al trámite de alegaciones no constando que se haya presentado ninguna en el plazo concedido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación para la interposición del presente recurso especial.

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.”*

Tratándose de recursos contra pliegos rectores de la licitación el interés legítimo es apreciable en entidades que no hayan participado en la licitación, siempre que el contenido del recurso evidencie que las cláusulas impugnadas pueden provocar un perjuicio a la persona recurrente, bien porque le impida participar en la licitación, bien porque no le permita hacerlo en condiciones de igualdad con el resto de los potenciales licitadores.

En el supuesto que nos ocupa, la entidad recurrente alega que no ha podido presentar oferta a los lotes 57 y 58 porque la configuración de estos le impide ofertar en condiciones de igualdad por no adecuarse a mercado el precio de los bienes objeto del suministro, así como por la falta de desglose del presupuesto base de licitación (PBL). Denuncia que los precios unitarios máximos no están justificados y son contrarios a los principios rectores en materia de contratación.

Por consiguiente, a priori, y con independencia de la suerte que hayan de correr los motivos de impugnación esgrimidos, se aprecia interés legítimo en la interposición del recurso, pues la eventual estimación le permitiría remover aquellos obstáculos que le han impedido o dificultado la presentación de la oferta.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un acuerdo marco de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 b) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

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



QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita de este Tribunal que se declare la nulidad o anulabilidad del pliego por los motivos expuestos en su escrito considerando la transversalidad en la configuración del PBL y las particularidades esgrimidas respecto de los lotes que se impugnan.

Funda su pretensión en las siguientes alegaciones:

Primera. - Quebranto del principio de búsqueda de la máxima eficiencia en la configuración de los lotes 57 y 58. No adecuación del PBL a los precios de mercado e inexistencia del desglose exigido legalmente.

Denuncia que el órgano de contratación pretende dar cumplimiento a las exigencias derivadas del artículo 100 de la LCSP refiriendo que *“los precios de los medicamentos están sometidos a intervención en nuestro país y son fijados por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en aplicación de la legislación vigente en esta materia”, que tales precios tienen el carácter de máximos y, posteriormente, indicando que “por todo lo anterior, no ha lugar a que otros organismos (como el SAS) tengan que considerar, de modo particular, costes directos e indirectos u otros eventuales gastos para la determinación de los precios unitarios de los medicamentos”*.

Así, considera que este razonamiento no se ajusta a las exigencias de adecuación de los precios a mercado y que la justificación que consta en la memoria -referida a que para la fijación de los precios unitarios se han tenido en cuenta los precios ofrecidos por las empresas que pueden suministrar el objeto de la licitación-, no se corresponde con la realidad del mercado ya que ella misma comercializa una solución que da respuesta a las necesidades de los lotes 57 y 58 y, sin embargo, no puede concurrir a los mismos, puesto que, en atención a los precios máximos de licitación establecidos en los pliegos para dichos lotes, de poder concurrir, lo haría en “dumping”.

Invoca, en apoyo de su pretensión, el criterio de este Tribunal en la Resolución 672/2025, de 7 de noviembre -que transcribe de manera parcial-, e insiste en que la falta de justificación de la elaboración de los precios unitarios de la licitación impide considerar si son adecuados a los precios de mercado, y que no existe el desglose del PBL que la normativa contractual exige.

Alega que tales circunstancias le impiden presentar oferta a pesar de que comercializa el principio activo objeto de licitación en ambos lotes.

Al respecto, manifiesta, *“La ‘Uroquinasas’ de esta representación se encuentra incluida en la prestación farmacéutica desde el 1 de febrero de 2026, tal como puede constatarse en BIFIMED (Buscador de la Situación de Financiación de Medicamentos del Ministerio de Sanidad) y, por tanto, consta como medicamento disponible a todos los niveles para las instituciones del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, ocurre que el medicamento comercializado por esta parte presenta considerables diferencias con respecto a las Uroquinasas previamente comercializadas. Esto es lo que, precisamente, justifica que el Ministerio de Sanidad haya dado al medicamento de esta parte un precio máximo financiado superior al de las ‘opciones’ hasta entonces disponibles.*

Así, ocurre que, con la configuración actual de los lotes, se impide a esta representación su concurrencia a la licitación y es que se ha fijado un precio máximo de licitación tan sumamente alejado del máximo financiado para la solución de esta parte que, de concurrir al procedimiento, se estaría ofertando por debajo de los costes, esto es, en dumping.



Algunas de las cuestiones que constatan lo anterior son, por ejemplo, que la solución de esta parte presenta una vida útil superior a la alternativa actualmente existente. Mientras que esta última dispone de una caducidad de dos años, el medicamento de esta parte ofrece cuatro años para la presentación de 100.000 UI y tres años para la de 250.000 UI.

Esta mayor duración permite optimizar la gestión de stocks hospitalarios, reducir mermas por caducidad y mejorar la planificación presupuestaria, pero supone que los costes de producción son mayores y eso es lo que ha tenido en cuenta el Ministerio de Sanidad para autorizar un precio máximo financiado superior a la solución hasta ahora habiente.

Otra consideración en este sentido es que el producto de mi mandante **no requiere cadena de frío**, lo que simplifica notablemente las condiciones de almacenamiento y transporte, reduce costes logísticos y elimina el riesgo asociado a la ruptura de la cadena térmica. Nuevamente, estos caracteres, suponen unos costes de producción que no quedan cubiertos con el precio máximo de licitación establecido para los lotes impugnados.

La mayor vida útil del medicamento comercializado por esta parte implica necesariamente mayores exigencias técnicas en estabilidad, validaciones, estudios de conservación y controles de calidad, lo que repercute directamente en su estructura de costes. Estos extremos constan acreditados en la Ficha Técnica oficial del medicamento (**Documento N° 4**) y forman parte del expediente de autorización y fijación de precio ante el Ministerio de Sanidad(...)" (la negrita no es nuestra).

Sostiene que, si bien es conocedora de que la determinación del precio forma parte del ámbito discrecional de la Administración, sin embargo, en el pliego impugnado se ha determinado un precio que, por no ser adecuado a mercado y por establecerse sin atender a las soluciones disponibles y a la realidad del mercado, genera (i) que se prive a los pacientes de una solución más avanzada que la actual, (ii) se prive al sistema público de la capacidad de hacer una adquisición más estratégica ya que la solución que ella ofrece tiene menos costes asociados que la precedente, y genera ventajas en su uso y garantías de suministro que ahora son inexistentes, y (iii) se oriente hacia una configuración que va en contra de los principios rectores en materia de contratación en la medida que se posibilita la concurrencia de una sola casa comercial, cuando en el mercado existen más opciones, lo que va en contra del principio de eficiencia y de la sostenibilidad del gasto público.

Aporta un extracto de pantallazo extraído de la información de CIMA (Centro de Información online de medicamentos de la Agencia Española de Medicamentos y Productos sanitarios) poniendo de manifiesto que “*El principio activo se comercializa por [REDACTED] y por [REDACTED], que, tal como se desprende de la documentación aportada a las presentes, es el Titular de la Autorización de Comercialización (TAC) de la ‘Uroquinasa’ que comercializa en España [REDACTED], por ser su Representante Local. Solo una de las opciones puede concurrir y, demostrado está, hay más de una disponible*”. (la negrita no es nuestra)

Invoca los principios de eficiencia en los procesos de compra pública y de búsqueda de la máxima concurrencia con mención de la Resolución 620/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Incide en que la configuración de los lotes le impide concurrir en un plano de igualdad de oportunidades en la medida en que aquella atiende de manera específica a la solución de una determinada casa comercial, [REDACTED] conduciendo de manera injustificada a una situación de operador único en el mercado. Así, afirma que “*La formulación de la ‘Uroquinasa’ de esta parte no contiene albúmina humana, característica que puede resultar relevante desde el punto de vista del perfil de seguridad y de la aceptación clínica y, además, el medicamento de mi mandante se comercializa en formato en viales individuales, lo que facilita el manejo en farmacia hospitalaria y en las unidades asistenciales, mejora la trazabilidad y evita la apertura innecesaria de envases clínicos de gran tamaño, lo*



que simplifica el control de inventario y reduce posibles incidencias. Además, el hecho de tratarse de viales individuales permite un mayor aprovechamiento del fármaco, ya que se desecha menos producto, lo que redundaría en un mayor coste-efectividad para el sistema. Asimismo, esta diferencia de formato implica que el coste de producción, nuevamente, sea superior. No es comparable la fabricación de un envase clínico de gran volumen con la de múltiples viales individuales, puesto que existen costes fijos no reducibles en cada unidad fabricada. Precisamente por este incremento justificado en los costes de producción, sumados a los ya indicados, el Ministerio de Sanidad autoriza un precio mayor al fármaco comercializado por esta representación y es que, nuevamente, queda acreditado que la estructura real de costes asociada a este formato impide comercializar a un precio inferior.

Estas consideraciones, que no se tienen en cuenta, comportan que, **licitándose el medicamento en los términos en que se hace, se contempla el principio activo que esta parte comercializa, sin que se permita su efectiva concurrencia al procedimiento de contratación y, además, obligando a esta parte, en un plano hipotético y es que no es posible nuestra concurrencia al procedimiento, a competir con una descripción que solo atiende a una de las soluciones disponibles y es que abarca el detalle de una sola casa comercial sin motivación alguna que obre en documento alguno en la licitación (...)**” (la negrita no es nuestra)

Manifiesta que, aun cuando es consciente de la discrecionalidad del órgano de contratación para determinar sus necesidades y establecer incluso restricciones en la formulación de las especificaciones técnicas, aquellas no pueden operar de forma arbitraria y artificiosa. Invoca la Resolución 087/2018, del órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco, y alega que la LCSP aboga por el establecimiento de una contratación pública justa, eficaz, y transparente en la que se favorezca la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la libre competencia entre las empresas, en línea con las consideraciones establecidas en el artículo 126 LCSP sobre las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano se opone al recurso y solicita la desestimación de este sobre la base de los siguientes argumentos:

1º Niega que el expediente carezca de justificación para la adecuación de los precios unitarios a los de mercado. Al respecto, manifiesta que “La propia documentación preparatoria identifica expresamente que “los precios unitarios son adecuados a los precios del mercado” y que, para su estimación, “se han tenido en cuenta los precios ofrecidos por las empresas que pueden suministrar el objeto de la licitación, incluida en el catálogo de bienes y servicios del SAS”, precisando que ello “constituye un estudio de mercado de las ofertas existentes en las diferentes Centrales Provinciales de Compras del Servicio Andaluz de Salud recogidas en el aplicativo SIGLO”. Todo ello se refiere al momento en que se elaboró el estudio de mercado y se aprobó la documentación preparatoria del expediente.

Asimismo, la documentación económica del expediente refleja que el cálculo del importe estimado se efectúa tomando en consideración los datos de consumo y los antecedentes de adquisición registrados en el aplicativo corporativo SIGLO para los centros adscritos a la Central Provincial de Compras (en adelante, CPC), lo que aporta una base objetiva y verificable para la determinación del volumen/importe en un suministro de estas características.

(...)

De este modo, cuando la Memoria afirma que los precios unitarios se han estimado atendiendo a los “precios ofrecidos por las empresas... incluida en el catálogo...” y que ello constituye un “estudio de mercado... recogidas en SI-



GLO”, no está efectuando una mera declaración genérica, sino describiendo una metodología apoyada en referencias corporativas objetivas, coherente con la práctica real de aprovisionamiento del SAS.

Esta metodología permite, precisamente, contrastar que el precio unitario máximo fijado en pliegos se corresponde con precios y ofertas existentes en el ámbito del sector público sanitario, garantizando la adecuación a mercado conforme al artículo 100 LCSP”.

2º Respecto de la falta de desglose del PBL insiste en que los precios de los medicamentos están sometidos a intervención y son fijados por el Ministerio mediante parámetros de “coste completo” (sic) con carácter de precios máximos, concluyendo que no ha lugar a que el SAS tenga que considerar costes directos, indirectos u otros gastos eventuales para la determinación de los precios unitarios. Así, afirma que no es procedente exigir a la Administración un desglose equivalente al de los costes industriales del laboratorio para considerar cumplido el artículo 100.2 de la LCSP siendo suficiente la motivación basada en referencias objetivas de mercado disponibles para el órgano de contratación.

Con relación a la Resolución 672/2025 de este Tribunal que invoca la recurrente, manifiesta que “(...) aun tomando como referencia dicha doctrina, en el presente expediente sí consta la motivación exigible: (i) el cálculo del importe estimado se apoya en datos de consumo y antecedentes de adquisición obrantes y registrados en SIGLO para los centros adscritos a la CPC; (ii) la adecuación del precio a mercado se justifica expresamente mediante los precios ofrecidos por empresas integrados en el Catálogo de Bienes y Servicios del SAS y las ofertas existentes en las distintas CPC recogidas en SIGLO; y (iii) respecto al artículo 100.2 LCSP, se razona de forma expresa el tratamiento de costes directos e indirectos en medicamentos con precio intervenido, concluyéndose que no procede su consideración particular por el SAS. En consecuencia, la invocación de la Resolución 672/2025 no favorece la pretensión de la recurrente, pues el expediente incorpora datos objetivos de consumo y referencias objetivas de mercado (Catálogo SAS + SIGLO), satisfaciendo el estándar de motivación exigible para este tipo de suministro”.

El informe del órgano destaca, además, que en el momento de aprobación de los pliegos (20 de enero de 2026) no estaba incorporada aun a la financiación de la prestación farmacéutica el producto que invoca la recurrente como alternativa principal, y, en consecuencia, manifiesta que no puede afirmarse que haya ignorado la realidad del mercado, ni puede probarse que haya diseñado el objeto contractual para excluir a la recurrente, en la medida que el estudio del mercado y la consiguiente configuración del objeto contractual se llevaron a cabo con la información y opciones disponibles en el momento de aprobación de los pliegos.

3º A mayor abundamiento, señala que “(...) tratándose de medicamentos, debe destacarse que la valoración de las presentaciones disponibles y de sus condiciones de uso no se efectúa sobre afirmaciones comerciales de parte, sino a partir de la información oficial derivada de su autorización y de su ficha técnica/prospecto, publicada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) a través de sus bases oficiales (p. ej., CIMA). En este marco, el órgano de contratación define el objeto del lote conforme a parámetros asistenciales y regulatorios (principio activo, dosis/presentación y forma/vía), alineándose la contratación con la realidad del medicamento autorizado para su utilización en el Sistema Nacional de Salud. Por ello, las alegaciones de la recurrente sobre supuestas “diferencias” o ventajas de su presentación han de situarse en ese contexto: pueden constituir un elemento comercial diferenciador, pero no desplazan la definición objetiva del objeto ni la metodología corporativa empleada para contrastar la adecuación del precio máximo a mercado”.

Según expone el informe, la existencia de un precio financiado y su cuantía no convierte ese importe en un precio mínimo obligatorio de adquisición para la Administración. En este sentido, manifiesta lo siguiente:

“(...)El pliego fija un precio unitario máximo de licitación, de modo que los licitadores pueden ofertar por debajo si así lo estiman conforme a su política comercial. Y, en todo caso, la determinación del objeto y del precio máximo se



apoya en referencias corporativas objetivas (Catálogo/SIGLO) y en datos de consumo y antecedentes de adquisición registrados en el sistema corporativo, no en la estructura de costes o estrategia comercial de un operador.

Por otra parte, la definición de los lotes se realiza atendiendo a parámetros asistenciales y de gestión farmacéutica (principio activo, dosis/presentación y forma farmacéutica), sin introducir referencias a marca, origen o fabricante ni requisitos singulares que, por su naturaleza, solo pueda cumplir un operador económico determinado. La recurrente no identifica una prescripción técnica concreta que excluya alternativas por razones técnicas objetivas, sino que vincula su impugnación principalmente a una discrepancia con el precio máximo fijado y a su propia estrategia comercial. En consecuencia, no se acredita que el pliego limite la concurrencia por un diseño artificioso del objeto, sino, en su caso, una decisión empresarial de no concurrir por considerar el precio máximo no asumible.

En cuanto a la invocación genérica a un supuesto “dumping” por parte de la recurrente, ésta no constituye causa de nulidad de los pliegos. En contratación pública, dicha alegación se reconduce, en su caso, al régimen de ofertas anormalmente bajas o desproporcionadas, que prevé el requerimiento de justificación de viabilidad y, si procede, la exclusión. En el presente expediente, además, el precio máximo se ha fijado con base en referencias objetivas (Catálogo SAS y aplicativo SIGLO), lo que descarta que estemos ante una fijación arbitraria o carente de base de mercado.

Finalmente, las afirmaciones de la recurrente relativas a que se privaría a los pacientes de una solución “más avanzada” o al sistema de una compra “más estratégica” se sitúan en el plano de la preferencia comercial por su presentación y de su valoración de oportunidad, pero no acreditan por sí mismas un vicio de nulidad del pliego. Corresponde al órgano de contratación, con apoyo técnico, definir las necesidades asistenciales que se pretenden satisfacer. La contratación pública no obliga a incorporar como requisito las ventajas adicionales que un operador atribuye a su producto si la finalidad del contrato puede alcanzarse con el objeto definido. Dicho de otro modo: que exista una opción con atributos distintos (caducidad, logística, etc.) no convierte en ilegal la configuración del lote ni desplaza las necesidades recogidas en la documentación preparatoria del expediente.

La recurrente sostiene que los pliegos “atienden específicamente a la solución de una casa comercial” y que ello conduciría injustificadamente a una situación de “operador único”, citando expresamente a ■ (págs. 18-19 del recurso). Sin embargo, para que pueda apreciarse una barrera de entrada derivada de prescripciones técnicas es necesario que el pliego establezca un requisito que solo pueda cumplir un producto o tipo de producto concreto y que, además, dicho requisito resulte arbitrario, esto es, no estrictamente exigido por la finalidad del contrato. En el presente expediente no concurren tales presupuestos: el objeto de los lotes se define por parámetros habituales del medicamento (principio activo, dosis/presentación y forma farmacéutica), sin referencias a marca, origen o fabricante, por lo que no se acredita la existencia de una prescripción técnica exclusiva que cierre el acceso a operadores alternativos. Además, el propio Cuadro Resumen contempla expresamente la posibilidad de que, dentro de un mismo lote, se oferten distintas referencias/ presentaciones, sin alterar el objeto contractual, siempre que se mantengan el principio activo, la dosis y la vía/forma, y se cumplan los requisitos técnicos establecidos.

Por todo ello, la afirmación de “operador único” se apoya en una valoración interesada del mercado por parte de la recurrente, pero no en una prescripción técnica excluyente recogida en los pliegos(...).”

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Conviene indicar, con carácter preliminar, que este Tribunal mediante la Resolución 143/2026, de la misma fecha que la presente ha estimado el recurso especial interpuesto contra los pliegos objeto de la presente impugnación que ha sido tramitado ante este Tribunal con el número RCT 122/2026, habiendo acordado la anulación de los pliegos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso, convocarse nueva licitación.



No obstante, en la medida que el objeto de la presente impugnación, si bien se dirige contra el mismo acto, pivota sobre un motivo distinto, procedemos a entrar en el análisis de la cuestión suscitada a fin de no dejar imprejuizada la misma.

La controversia en el presente recurso gira en torno a la configuración del objeto contractual y la determinación del precio en los lotes 57 y 58 de la presente contratación, al considerar la recurrente que la configuración de estos atiende de manera específica a la solución de una determinada casa comercial, abocando de facto a la situación de operador único en el mercado, lo que genera una barrera de entrada y le impide concurrir en condiciones de igualdad.

A fin de enfocar debidamente la cuestión litigiosa, es necesario acudir a las siguientes previsiones del cuadro resumen (CR) del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) obrante en el expediente administrativo remitido en el RCT 112/2026 interpuesto contra el mismo pliego, si bien por motivo distinto, como antes se ha indicado.

-El apartado 5.1 del CR "Objeto del contrato" prevé lo siguiente:

"PAAM 204/2025

Fijar las condiciones de los contratos basados en este acuerdo marco con una única empresa, que se pretendan adjudicar para el suministro de tracto sucesivo y precios unitarios de los PRODUCTOS FARMACÉUTICOS relacionados en el Anexo I al PPT, para los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud adscritos a la Central Provincial de Compras de Sevilla, de conformidad con lo previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para en el ejercicio de la actividad asistencial, poder realizar una adecuada prestación a los usuarios del SAS.

En el caso de que en el mismo lote se oferten varias referencias por parte de las empresas licitadoras, por tener el medicamento distintas presentaciones, no afecta al objeto del contrato, siempre que el principio activo, la dosis y la vía de administración sean las mismas y se cumplan los requisitos técnicos establecidos en los pliegos. No obstante, sólo se adjudicará una única referencia al ser los medicamentos productos no multicíp.

Un código CIP (Código de Identificación de Producto) cuyo uso es obligatorio en el SAS, y que identifica cada referencia comercial de forma unívoca, es decir, que cada referencia posee un único CIP, y cada CIP no puede ser asignado más que a esa sola referencia.

Las diferentes presentaciones (por ejemplo, envases de 14, 28 o 56 comprimidos) son consideradas variaciones que facilitan la correcta administración y logística del medicamento, pero no alteran la naturaleza esencial del producto farmacéutico.

CPV, por lotes, en su caso:

E/L	Descripción	CPV
57	■ 250MILES UI/INYECTABLE-Forma farmacéutica:INYECTABLE	33600000-6 Productos farmacéuticos
58	■ 100MILES UI/INYECTABLE-Forma farmacéutica:INYECTABLE;	33600000-6 Productos farmacéuticos

- En relación con el precio, el apartado 9.2.1 CR establece lo siguiente, por lo que aquí resulta de interés:

"9.2.1. Precio unitario (IVA incluido): SEGÚN ANEXO 1 AL CUADRO RESUMEN. VALOR ECONÓMICO DE LOTES. El precio de los bienes objeto de suministro del acuerdo marco incluye las deducciones obligatorias que, en su caso, corresponden por aplicación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público y del Real Decreto-Ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora



de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011.

% e Importe IVA: 4 %. SEGÚN ANEXO 1 AL CR. VALOR ECONÓMICO DE LOTES”

Lote 57 SU.PC.FARM.B.0.1. A.D.04.3105.101452 F12766 ■ 250MILES UI/INYECTABLE-Forma farmacéutica:INYECTABLE; Precio Unitario (IVA excluido) 96,276923 Precio Unitario (IVA incluido) 100,128000

Lote 58 SU.PC.FARM.B.0.1. A.D.04.3269.101507 F11566 ■ 100MILES UI/INYECTABLE-Forma farmacéutica:INYECTABLE; Precio Unitario (IVA excluido) 45,191538 Precio Unitario (IVA incluido) 46,999200

- El apartado 9.2.3 CR “Resumen de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para la determinación del precio unitario” prevé:

“Los precios de los medicamentos están sometidos a intervención en nuestro país y son fijados por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en aplicación de la legislación vigente en esta materia (Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios; Real Decreto 271/1990, de 23 de febrero, sobre la reorganización de la intervención de precios de las especialidades farmacéuticas de uso humano; Orden 17 de diciembre de 1990, por la que se establecen determinados parámetros para la aplicación del Real Decreto).

Estos precios tienen carácter de precios máximos (condición fundamental, que conlleva que pueden sufrir reducciones) y para su fijación se establece una serie de parámetros de cálculo, mediante una compleja aplicación analítica de coste completo, que engloba los diferentes apartados de gastos, incluyendo los de investigación y desarrollo tecnológico, fabricación, nivel de actividad, evolución de los costes y de los volúmenes de venta de la empresa, estimaciones de las ventas de la especialidad farmacéutica y la incidencia que se origine en los costes de estructura por la fabricación del nuevo producto y finalizando con gastos y el porcentaje correspondiente al beneficio empresarial. Todo ello, teniendo en consideración los factores correctores derivados de los parámetros del mercado farmacéutico, según criterios de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Este sistema de fijación de precios, competencia del Estado, garantiza que no se apliquen costes no justificados o innecesarios, tales como los que deriven de sobrevaloración por encima de los precios de mercado de sustancias activas, de pagos excesivos por licencia de marcas o tecnología o de gastos de promoción o publicidad no adecuados a las características del producto, así como aquellos gastos no necesarios para el desarrollo de la actividad normal de la Empresa, de modo que el precio final del medicamento sea calculado en función de su coste real, de manera objetiva y transparente.

Por todo lo anterior, no ha lugar a que otros organismos (como el SAS) tengan que considerar, de modo particular, costes directos e indirectos u otros eventuales gastos para la determinación de los precios unitarios de los medicamentos”.

- Por otra parte, en la memoria justificativa y económica, obrante, como antes hemos indicado en el EA del RCT 122/2026 (páginas 1 a 3) respecto de la adecuación de los precios del acuerdo marco a mercado, se establece lo siguiente:

“4.1.2.- El precio de los bienes objeto del Suministro del acuerdo marco se establece por precios unitarios por tratarse de suministros en los que el empresario se obliga a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades de la empresa adquirente, conforme se define en el art. 16.3 a) de la LCSP. Asimismo, se detallan los precios UNITARIOS de licitación de cada uno de los lotes, en el referenciado Anexo 1, IVA incluido, expresándose el tipo impositivo de IVA aplicable, así como el importe del IVA como partida independiente.



Todas las presentaciones se recogen en dicho Anexo se refieren al Precio Unitario de Licitación, y los precios ofertados estarán referidos a la unidad de medida definida en él, incluyendo siempre el Impuesto sobre el Valor Añadido como partida independiente, así como el tipo impositivo de IVA, que es un 4%.

En el precio de la oferta se considerarán incluidos los tributos, tasas, y cánones de cualquier índole, que sean de aplicación, así como todos los gastos que se originen para la persona adjudicataria como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones contempladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el de prescripciones técnicas.

Los precios unitarios son adecuados a los precios del mercado, a tal efecto, para la estimación de los mismos se han tenido en cuenta los precios ofrecidos por las empresas que pueden suministrar el objeto de la licitación, incluida en el catálogo de bienes y servicios del SAS y que constituye un estudio de mercado de las ofertas existentes en las diferentes Centrales Provinciales de Compras del SAS, recogidas en el aplicativo SIGLO.

El precio de los bienes objeto de suministro del acuerdo marco incluye las deducciones obligatorias que, en su caso, corresponden por aplicación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, "por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público" y del Real Decreto-Ley 9/2011, de 19 de agosto, "de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011".

- La determinación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para la determinación del precio unitario de licitación está prevista en la memoria con idéntico contenido al apartado 9.2.3 anteriormente transcrito.

En el supuesto que examinamos la recurrente cuestiona que los lotes se han licitado en unas condiciones que le impedirían presentar oferta, al resultar el precio unitario máximo de licitación inferior al precio al que, según afirma, puede comercializar su producto. En ese sentido, insiste en que como se le ha dado al medicamento que comercializa (incluido, según la propia recurrente indica, en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud desde el 1 de febrero de 2026) un precio máximo financiado superior al de las opciones en el mercado hasta entonces disponibles, y también al precio unitario máximo de licitación, ello le impide su concurrencia a la licitación ya que, al alejarse el precio de licitación fijado en los pliegos del máximo financiado para el producto farmacéutico que oferta, de concurrir al procedimiento, se estaría ofertando por debajo de los costes, esto es, en dumping.

La alegación anterior viene ligada a la infracción que de manera velada plantea del artículo 100.2 de la LCSP respecto del desglose de los costes del PBL al considerar que de facto la configuración de los lotes, respecto de la determinación del precio que se fija, apunta a una solución comercial concreta impidiéndole concurrir en condiciones de igualdad.

Pues bien, la recurrente invoca las consideraciones efectuadas en nuestra Resolución 672/2025 para sostener la inadecuación a los precios de mercado de los precios máximos de licitación fijados, insistiendo en que la falta de justificación de la elaboración de los precios unitarios de la licitación impide considerar si son adecuados aquellos sin que exista el desglose del PBL que la normativa contractual exige.

Tras al análisis efectuado por este Tribunal de la pretensión verdaderamente ejercitada por la recurrente, sobre la base de las previsiones anteriormente transcritas y teniendo presente también las consideraciones efectuadas en nuestra Resolución 672/2025 que aquella invoca, concluimos que, a diferencia de la conclusión alcanzada por este Tribunal en aquella, en el supuesto que se somete a nuestro examen, no asiste la razón a la recurrente por las razones que exponemos a continuación:



1ª En el supuesto analizado en la Resolución 672/2025 la recurrente, como ya se advertía en aquella, lo que planteaba en el fondo, era la inadecuación de los precios máximos de licitación establecidos en el pliego a los precios de mercado, pero tomando como elemento comparativo los precios de referencia actualizados mediante la Orden SND/1118/2025, de 6 de octubre, por la que se procede a la actualización en 2025 del sistema de precios de referencia de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud publicada en el BOE de 13 de octubre de 2025. Y por ello en aquel pronunciamiento analizamos y expusimos el sistema de financiación de los medicamentos y el de fijación del precio (a cuyas consideraciones nos remitimos íntegramente en este momento) y concluíamos que la falta de desglose de los costes -que exige el artículo 100 de la LCSP si bien reconociendo la especificidad del objeto contractual y la condición de precios intervenidos y por tanto, de precios máximos- impedía conocer en aquel caso la adecuación o no de los precios fijados para los medicamentos a los precios de mercado, al ser los precios máximos de licitación (PML) fijados en el pliego distintos e inferiores a los precios fijados por el Ministerio.

En el supuesto que ahora nos ocupa, el debate verdaderamente suscitado por la recurrente se centra no tanto en la falta de adecuación de los precios máximos de licitación fijados en los pliegos a los precios fijados administrativamente, sino que la cuestión se dirige a plantear una discrepancia entre el precio fijado en el pliego y su propia estrategia comercial, como de manera acertada señala el informe del órgano, en la medida que la recurrente expone que para la fijación de los precios unitarios se han tenido en cuenta los precios ofrecidos por las empresas que pueden suministrar el objeto de la licitación, insistiendo en que no se corresponde con la realidad del mercado. Esto es, la falta de adecuación al mercado que se denuncia se suscita al considerar que ella comercializa una solución que da respuesta a las necesidades de los lotes impugnados (57 y 58) pero, al haberse financiado su producto farmacéutico por un precio superior al fijado en la licitación, ello le obligaría a hacer dumping.

En este sentido, convenimos con el órgano de contratación cuando en el informe al recurso pone de manifiesto que el pliego fija un precio unitario máximo de licitación, de modo que los licitadores pueden ofertar por debajo si así lo estiman conforme a su política comercial.

2º En el supuesto analizado en la Resolución invocada se planteaba la infracción formal del artículo 100.2 de la LCSP por la falta de desglose de los costes que exige la normativa contractual, mientras que en el que ahora analizamos la denuncia no va dirigida tanto a la infracción del mencionado precepto. Dicho en otros términos, la ausencia de desglose de los costes, aspecto este que no se desarrolla en el recurso estricto sensu, se utiliza como argumento -no para justificar la falta de adecuación de los precios a los de mercado, sino para poner de manifiesto su discrepancia a partir del precio máximo financiado de la “uroquinasa” que comercializa- en la medida que, al tener un precio superior respecto del fijado en el pliego, ello le impide, a su juicio, concurrir en condiciones de igualdad, lo que justifica en el aumento de los costes de producción de su producto que va ligado a los formatos utilizados o la composición del producto y el hecho, en definitiva, de representar una solución más avanzada y más acorde para la búsqueda de la máxima eficiencia en la compra pública estratégica.

Pues bien, no advierte este Tribunal la infracción que se denuncia, ni tampoco que la recurrente haya probado que la configuración de los lotes prevista constituye una barrera de entrada que le impida concurrir en condiciones de igualdad. A tal efecto, no pueden acogerse las alegaciones de la recurrente, en apoyo de su pretensión dirigida a la anulación de los pliegos cuando, ensalzando las bondades de su producto e incidiendo en que reporta mayor eficiencia para la satisfacción de las necesidades administrativas, argumenta que las diferencias de formato aumentan el coste de producción y justifican que el Ministerio de Sanidad haya autorizado un precio mayor al fármaco comercializado por aquella.



Frente a ello, el informe del órgano indica que el pliego fija un precio unitario máximo de licitación, de modo que los licitadores pueden ofertar por debajo si así lo estiman conforme a su política comercial. Y, en todo caso, la determinación del objeto y del precio máximo se apoya en referencias corporativas objetivas (Catálogo/SIGLO) y en datos de consumo y antecedentes de adquisición registrados en el sistema corporativo, no en la estructura de costes o estrategia comercial de un operador. Además, ha de tenerse presente, como indica el informe del órgano al recurso, que en el momento de aprobación de los pliegos que se impugnan (20 de enero de 2026) no estaba incorporada aun a la financiación de la prestación farmacéutica el producto que invoca la recurrente como alternativa principal, por lo que no es admisible el alegato de que se ha fijado el precio ignorando el mercado existente.

A mayor abundamiento, debe expresarse que, este Tribunal, no puede soslayar que la fijación de un precio unitario máximo que desconoce o minusvalora componentes de coste objetivos –consignados por la propia recurrente y vinculados a atributos regulatoriamente acreditados de la presentación (vida útil ampliada, ausencia de cadena de frío, diferencias de formulación y formato de acondicionamiento)– altera la viabilidad económica de la oferta en términos que exceden la mera estrategia comercial, desplazando artificialmente el punto de cobertura de costes y forzando la concurrencia a operar por debajo de coste para no quedar excluida del mercado objetivo del contrato. Ello no equivaldría a una preferencia empresarial, sino que configura un riesgo cierto de dumping en los términos propios de la contratación pública, trasladado ex ante al pliego en lugar de reconducirse al control ex post de ofertas anormalmente bajas, que solo puede desplegarse cuando el umbral de viabilidad ha sido correctamente parametrizado. En un contexto de precio intervenido y por tanto máximo, la remisión genérica a referencias corporativas (Catálogo/SIGLO) y consumos históricos resultaría insuficiente si no contrasta de forma expresa el impacto económico de los atributos diferenciales de presentaciones ya autorizadas y financiadas, lo que no es el caso por lo anteriormente indicado.

3ª De modo contrario a la conclusión alcanzada por este Tribunal en la Resolución 672/2025 en la que se dictaminó que no existía -ni en la cláusula 3.2.3 del PCAP, ni en el apartado 9.2.2 del CR, por remisión de esta- la referencia a datos objetivos (como consultas al mercado, o estimaciones de consumo durante un periodo anterior al inicio de la licitación) que permitiesen justificar los precios unitarios de licitación que se fijaban en el pliego, en el presente supuesto, por el contrario, como advierte el órgano de contratación en su informe, la determinación del objeto y del precio máximo se apoya en referencias corporativas objetivas (Catálogo/SIGLO) y en datos de consumo y antecedentes de adquisición registrados en el sistema corporativo, y no en la estructura de costes o estrategia comercial de un operador como pretende forzar la recurrente, al insistir en que el diseño de la configuración de los lotes aboca a una única casa comercial. Entendemos que dicha manifestación está huérfana de apoyo probatorio más allá de la invocación genérica a que, de concurrir a la licitación, se vería obligada a practicar “dumping”, esto es, obligarse a vender a precios inferiores al coste de producción.

4º Finalmente, no podemos acoger la alegación que vertebra el recurso que incide en que la configuración de los lotes 57 y 58 en los pliegos abocan específicamente a la solución de una casa comercial y que ello conduciría injustificadamente a una situación de “operador único”.

La recurrente no consigue probar esta afirmación que además queda desvirtuada por la doctrina de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación para la configuración del objeto contractual y de las necesidades administrativas a satisfacer. En ese sentido, las manifestaciones de la recurrente relativas a que su producto farmacéutico no contiene albúmina humana, característica que puede resultar relevante desde el punto de vista del perfil de seguridad y de la aceptación clínica y, además, se comercializa en formato en viales individuales, lo que facilita el manejo en farmacia hospitalaria y en las unidades asistenciales, mejora la trazabilidad y evita la apertura innecesaria de envases clínicos de gran tamaño, no puede prevalecer frente al ámbito de discrecionalidad del órgano que es el mejor conocedor de sus necesidades y de la forma de satisfacerlas.



En ese sentido, han de acogerse las alegaciones del órgano cuando en el informe indica para que pueda apreciarse una barrera de entrada derivada de prescripciones técnicas es necesario que el pliego establezca un requisito que solo pueda cumplir un producto o tipo de producto concreto y que, además, dicho requisito resulte arbitrario, esto es, no estrictamente exigido por la finalidad del contrato, no constatándose que en el presente expediente concurren tales extremos. Por el contrario, como aquel indica, el objeto de los lotes se define por parámetros habituales del medicamento (principio activo, dosis/presentación y forma farmacéutica), sin referencias a marca, origen o fabricante, por lo que no se acredita la existencia de una prescripción técnica exclusiva que cierre el acceso a operadores alternativos. Además, el propio CR contempla la posibilidad de que, dentro de un mismo lote, se oferten distintas referencias/ presentaciones, sin alterar el objeto contractual, siempre que se mantengan el principio activo, la dosis y la vía/forma, y se cumplan los requisitos técnicos establecidos.

Por tanto, a la vista de las consideraciones expuestas, concluimos que no se aprecia que los pliegos estén diseñados, por la configuración de los lotes y la determinación de los precios unitarios fijados para que solamente pueda concurrir la solución de una casa comercial” ni se aprecian elementos que permitan conducir injustificadamente a una situación de “operador único” máxime cuando no se ha acreditado que los precios máximos unitarios de la licitación, siendo precios intervenidos y fijados administrativamente, no se adecuen a los precios de mercado, dado el término comparativo que utiliza la recurrente, que alude únicamente a su estrategia comercial.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial interpuesto por la entidad ■ contra los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del «Acuerdo marco con una única empresa para el suministro de tracto sucesivo y precios unitarios de los productos farmacéuticos relacionados en el Anexo I al PPT, para los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud adscritos a la Central Provincial de Compras de Sevilla, de conformidad con lo previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para, en el ejercicio de la actividad asistencial, poder realizar una adecuada prestación a los usuarios del SAS» (Expte. CONTR 2026 0000014500), respecto de los **lotes 57 y 58** promovido por el Hospital Universitario Virgen del Rocío, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias.

SEGUNDO. Comunicar a la entidad recurrente que se ha procedido al levantamiento de la suspensión acordada en la Resolución 143/2026 recaída en el recurso 112/2026.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

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

