

**Recurso 64/2025**  
**Resolución 132/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 7 de marzo de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **JJ SURGICAL VISIÓN SPAIN S.L.**, contra los pliegos rectores del acuerdo marco denominado «Suministro de material específico de oftalmología (Subgrupo 01.16) prótesis oftálmicas (Subgrupo 04.18) y otros elementos necesarios, con disponibilidad de uso del equipamiento necesario para su utilización para todos los centros adscritos a la Central Provincial de Compras de Sevilla», (Expediente AGRUPACION I 2023 0001043137), con relación a la **agrupación I (lotes 1 a 12)** promovido por el Hospital Virgen del Rocío de Sevilla, 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 17 de noviembre de 2023 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 suministro indicado en el encabezamiento de esta resolución. Tras la tramitación procedimental correspondiente, mediante acuerdo del órgano de contratación de 18 de octubre de 2024 se adjudica la agrupación I. Dicho acuerdo fue impugnado por la misma entidad ahora recurrente dando lugar al anterior expediente de recurso RCT 542/2024, que fue resuelto en sentido estimatorio mediante Resolución 614/2024, de 5 de diciembre, en la que se acuerda anular el acto impugnado así como la nulidad de todo el procedimiento de licitación respecto de la citada agrupación I.

El 27 de enero de 2025, se publica en el citado perfil de contratante y en el Diario Oficial de la Unión Europea anuncio de licitación del citado acuerdo marco respecto de la agrupación I. En ese mismo día se publica en el perfil de contratante documento denominado «*nota aclaración licitación*» en el que se hace referencia al cambio en la numeración de los lotes respecto de la licitación inicial, así se indica: «*la Agrupación I ha cambiado la numeración de los lotes en SIREC, pasando de los lotes del 19 al 30 a los lotes del 1 al 12, y así se deben licitar en SIREC. También deben tener en cuenta la información recogida tanto en los pliegos, anexos y resolución de corrección de errores, en todo aquello que afecte a la agrupación I*».

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 14 de febrero de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad JJ SURGICAL VISIÓN SPAIN S.L. (en adelante la recurrente) contra los actuales pliegos rectores del acuerdo marco.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se da traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso que, tras su reiteración -el 20 de febrero de 2025-, ha tenido entrada en este Órgano entre el 21 y 26 de febrero de 2025.

Con fecha 21 de febrero de 2025, se adoptó mediante acuerdo de este Tribunal la medida cautelar MC 21/2025, solicitada por la entidad recurrente, acordando asimismo la suspensión del plazo concedido para la presentación de proposiciones por los interesados.

La Secretaría del Tribunal, el 26 de febrero de 2025, concedió un plazo de 5 días hábiles a la única entidad licitadora que había presentado oferta con anterioridad al acuerdo de suspensión de la licitación para que formulara las alegaciones que considerase oportunas, sin que se hayan recibido en el plazo concedido para ello que finalizó el 6 de marzo de 2025.

## **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.**

Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación. En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso».*

En el supuesto examinado y sin perjuicio del posterior análisis de los motivos esgrimidos por la recurrente, estos ponen de manifiesto que determinadas cuestiones en la configuración del expediente restringen o dificultan sus posibilidades de acceder a la licitación. En este sentido, en principio, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra los pliegos rectores de un acuerdo marco cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y va a resultar formalizado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 b) y 2 a) de la LCSP.



#### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

#### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

##### 1. Alegaciones de la recurrente.

El escrito de impugnación se articula en relación con cuatro cuestiones, que según se indica en el propio recurso se pueden sintetizar de la siguiente forma:

*«1. Los pliegos no limitan su contenido al objeto de la litación, esto es, a los lotes 1 a 12 de la Agrupación I, sino que incluyen información y datos de los lotes adjudicados (y que no forman parte de ella) con infracción de los artículos 116.2, 117 y 122 de la LCSP de los que se infiere que la convocatoria de una licitación exige la previa aprobación de unos pliegos limitados al objeto del contrato, y del principio de transparencia (artículos 1 y 132 de LCSP), pues dificultan innecesariamente su lectura, induciendo a confusión y arrastrando errores.*

*2. Insuficiente definición por los Pliegos de las características técnicas sujetas a juicio de valor respecto a los “Productos”, por lo que la valoración y adjudicación de las ofertas va a quedar a la “definición” que de dichas características hagan los Técnicos que valoren las ofertas, lo que va en contra del principio de seguridad jurídica y de igualdad de trato.*

*3. Insuficiente definición por los Pliegos de las características técnicas sujetas a juicio de valor respecto al “Equipamiento”, por lo que la valoración y adjudicación de las ofertas va a quedar a la “definición” que de dichas características hagan los Técnicos que valoren las ofertas, lo que va en contra del principio de seguridad jurídica y de igualdad de trato.*

*4. La definición de los precios unitarios del concurso es insuficiente. Los Pliegos no definen las condiciones económicas de la cesión de los equipos. Ello supone una vulneración del principio de seguridad jurídica».*

Con relación a la primera cuestión, la recurrente viene a argumentar que se confunde la conservación de actos y trámites con la reutilización de un pliego redactado para un objeto distinto. Así, manifiesta que: *«el Hospital Virgen del Rocío de Sevilla se ha visto obligado a convocar una nueva licitación limitada a la agrupación I (lotes 19 a 30) del concurso anulado que cambian de numeración en la licitación que se ataca. Pasan a identificarse como los lotes 1 a 12 de la Agrupación I del nuevo concurso.*

*Pese a que el nuevo Concurso limita su objeto a los lotes 1 a 12 de la Agrupación I (lotes 19 a 30 de la Agrupación I del concurso anulado), los Pliegos y Cuadro Resumen siguen conteniendo toda la información relativa a los anteriores lotes adjudicados (y no anulados), de tal suerte que se tornan incomprensibles y, además, arrastran todo tipo de errores e incoherencias.*

*(...)*

*Por mencionar un dato obvio y fuera de toda discusión, en el cuadro resumen de la licitación se indica que el valor estimado de la licitación son 26.636.845,73 euros (que es el que corresponde a la antigua licitación), cuando en realidad son 12.402,879,50 euros, que es el importe que corresponde a los lotes 1 a 12 de la Agrupación I objeto de la convocatoria.*

*Además, no consta que haya mediado una resolución previa que apruebe los nuevos pliegos. Si se acude al expediente de contratación y documentación publicada en el perfil de contratante, se comprueba que sólo obra la resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen del Rocío de aprobación de los pliegos del concurso inicial de 27 de octubre de 2023 y una nota aclaratoria de 15 de enero de 2025 de la Jefa de Servicio de Contratación Administrativa de la Central Provincial de Compras de Sevilla en la que se indica que se convoca un nuevo procedimiento. Los nuevos pliegos no han sido aprobados por el órgano de contratación, tal como prescribe la*



*LCSP. Estamos ante una nueva licitación con un contenido distinto a la inicial que requiere la redacción y aprobación de unos nuevos pliegos adaptados y limitados al nuevo objeto.*

*Las infracciones denunciadas deben determinar la anulación de los pliegos y retroacción del procedimiento».*

El segundo motivo de recurso se centra en que los criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor son excesivamente genéricos respecto de los «*productos a ofertar*», este motivo de recurso se sintetiza en las siguientes cuestiones: «1) *Los Pliegos incluyen criterios de valoración de las características técnicas y funcionales de los PRODUCTOS muy “genéricos”, y por tanto no concretan o no definen de forma suficiente qué va a poder valorarse o considerarse por los Técnicos que realicen la valoración de los criterios técnicos y funcionales de los productos, es decir, qué ha de considerarse como “mejoras”, o que criterios deberán tenerse en cuenta para “graduar” a estas mejoras y poder por tanto calificarlas como “leves”, “sustanciales” o “muy significativas. E idem respecto a graduar los aspectos como “sin relevancia” o por el contrario “relevantes”.*

*2) La descripción de los criterios es vaga e imprecisa en la doble vertiente de “definición” y “método de aplicación”.*

*3) Se fijan 7 subcriterios (calidad de los materiales; seguridad de uso y resultados; facilidad de utilización y ergonomía; rentabilidad y rendimiento; Compatibilidad entre los productos; Eficiencia; Envasado y del etiquetado) que no se ponderan, ni se les asigna puntuación alguna, quedando a decisión del órgano de contratación su reparto y asignación».*

En tercer lugar, la recurrente plantea unos argumentos muy similares respecto del criterio de adjudicación evaluable mediante juicios de valor «*equipamiento a ofertar*», la recurrente concluye afirmando que los aspectos a valorar son muy genéricos e imprecisos manifiesta que se debe dar por reproducida su argumentación respecto de los productos, aplicándolos -los argumentos- al criterio de adjudicación relativo al equipamiento.

En cuarto lugar, la recurrente indica que los pliegos no definen ni justifican las condiciones económicas de la cesión de los equipos, por lo que no se garantiza que la licitación tenga un precio cierto. Manifiesta lo siguiente: «*Los licitadores que deseen optar a la adjudicación de la Agrupación I quedan obligados a la cesión de los equipos que se describen en el apartado A.1, subapartado, “Agrupación I.- Cirugía oftálmica mediante la técnica de facoemulsificación modo peristáltico” que comprende una dotación inicial de 10 Facoemulsificadores de última generación, con posible ampliación a otros 3 más».* Sobre esta cuestión, argumenta que ni en la memoria justificativa ni en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) se recoge el «*desglose*» del precio unitario máximo con la indicación de los importes parciales considerados para hacer frente a las indicadas cesiones.

El motivo de impugnación se concreta al considerar que no resulta verosímil que el precio de la cesión se haya tenido en cuenta en los precios unitarios dado que, afirma, al tratarse de un acuerdo marco, los pliegos no garantizan la contratación de un número mínimo de fungibles que permitan la amortización de los equipos. Entiende que la amortización de los equipos quedará al albur de lo que suceda en la ejecución del contrato. Sobre esta cuestión afirma lo siguiente: «*Esto supone, en la práctica, que el precio tanto del material fungible como del equipamiento queda indeterminado, pues el licitador de los fungibles ha de ofertar un precio unitario, incluyendo un recargo para hacer frente al equipamiento, sin que en el momento de presentar la oferta conozca el importe total de entregas que finalmente habrá de realizar, lo que no garantiza su justa retribución».*

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano, tras relatar los antecedentes fácticos, se opone al recurso y solicita su desestimación, sobre la base de las siguientes alegaciones que se trasladarán atendiendo al orden en el que se recogen los motivos de recurso:



Con relación al primer motivo de recurso, manifiesta que «La Resolución 614/2024 del TARCJA acordó la anulación de la adjudicación exclusivamente en lo relativo a la Agrupación I (lotes 19 a 30) del procedimiento de contratación. Como consecuencia, el Tribunal ordenó la convocatoria de una nueva licitación, con la apertura de un nuevo plazo para la presentación de ofertas correspondientes a los lotes que comprenden dicha agrupación I (Lotes 19 al 30) dentro del expediente de referencia.

Es importante destacar que, en ningún momento, el Tribunal anuló los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) ni los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT), los cuales mantienen plena validez y aplicabilidad en la nueva licitación. La anulación de la adjudicación se limitó exclusivamente a la fase de evaluación de las ofertas de la Agrupación I, sin que ello implique que la documentación contractual contenga defectos o irregularidades que afecten la validez del procedimiento. En este sentido, tal como se aclaró en la Nota Aclaratoria publicada el 27 de enero de 2025, la nueva licitación se ha llevado a cabo conforme a lo indicado en la Resolución del TARCJA, garantizando la correcta aplicación de los principios de publicidad, transparencia y seguridad jurídica».

Se hacen también alegaciones en lo relativo al cambio de numeración de los lotes mencionado por la recurrente. En este sentido, el órgano de contratación afirma que ese cambio no tiene efectos sobre el contenido o las condiciones de la licitación cuestión que por transparencia, afirma, fue tratada en la nota aclarativa anteriormente citada.

Con relación a la alegación sobre la no aprobación de nuevos pliegos argumenta que ello no resultaba necesario y que la aprobación de unos nuevos pliegos podía llevar a confusión y generar incertidumbre entre los licitadores y plantear nuevas impugnaciones, así como afectar potencialmente al principio de igualdad de trato.

En segundo lugar, con relación a las alegaciones respecto de los criterios de adjudicación respecto de los «productos a ofertar», afirma que los criterios se han establecido de acuerdo con la LCSP, manifiesta que se describen las características mínimas garantizando la competencia en igualdad de condiciones.

Asimismo, alega la firmeza de los pliegos, considera lo siguiente: «los Pliegos fueron publicados con la licitación original y no fueron impugnados dentro del plazo legalmente establecido, por lo que todos los licitadores presentaron sus ofertas aceptando dichas condiciones. La empresa recurrente, al igual que el resto de operadores económicos, participó en el procedimiento sin objeciones a la forma en que se establecieron los criterios técnicos en los Pliegos».

Finalmente alude a la doctrina sobre la discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de confeccionar el procedimiento de contratación y determinar su objeto y criterios para la adjudicación del mismo.

En tercer lugar, con relación a la valoración de las características técnicas del “equipamiento” el órgano de contratación reproduce la misma argumentación que con relación al segundo motivo que ha sido anteriormente reproducida.

Finalmente, con relación al cuarto motivo de recurso, que en los pliegos no se definen ni justifican las condiciones económicas de la cesión de los equipos, argumenta que carece de fundamento, dado que la estructura de precios fue establecida con total claridad en los pliegos y respaldada por la memoria justificativa. Sobre esta cuestión se indica en el informe: «la Memoria Justificativa del expediente deja constancia de que el precio unitario ofertado por los licitadores engloba tanto el suministro de los productos como la disponibilidad de los equipos necesarios para su utilización, sin que ello implique un coste separado o adicional. Por lo tanto, el marco económico del contrato es claro, predecible y responde a criterios objetivos previamente establecidos.



*Adicionalmente, se debe señalar que todos los licitadores, incluido el recurrente, presentaron sus ofertas con pleno conocimiento del modelo de precios definido en los Pliegos y sin haber planteado impugnaciones dentro del plazo legalmente establecido. Esto supone una aceptación tácita de las condiciones económicas del contrato, lo que impide que ahora se pretenda cuestionar su validez una vez concluida la fase de presentación de ofertas.*

*Por tanto, no puede sostenerse que existe falta de determinación en los precios unitarios cuando estos fueron claramente definidos en la licitación, aceptados por todos los licitadores y utilizados como base para la presentación de ofertas en condiciones de igualdad. La estructura económica del contrato ha sido diseñada conforme a la normativa de contratación pública, garantizando la transparencia y la seguridad jurídica del procedimiento. En consecuencia, la alegación planteada por el recurrente debe ser desestimada».*

Motivos por los que como hemos señalado solicita la desestimación del recurso interpuesto.

#### **SEXTO. Fondo del asunto: sobre las irregularidades formales relativas a la tramitación del nuevo procedimiento de adjudicación.**

Visto lo alegado por cada parte procede ahora entrar a analizar el fondo de la cuestión. En primer lugar, la recurrente manifiesta diversas irregularidades que se habrían producido en la nueva licitación.

Así, hace referencia al cambio de denominación de los lotes, que si en el procedimiento originario anulado por la Resolución 614/2024 era la agrupación I (lotes 19 a 30), ahora en la nueva licitación es agrupación I (lotes 1 a 12). En este sentido la recurrente manifiesta que fruto de este cambio el pliego queda «*parcheado*» por lo que se torna incomprensible. Además, indica que sigue apareciendo en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) el valor estimado del contrato original importe que no se corresponde con el de la presente licitación que solo comprende la agrupación I. A juicio de la recurrente estas cuestiones dificultan la lectura y comprensión de los pliegos.

La recurrente entiende que lo anterior supone una infracción de los artículos 116.2, 117 y 122 de la LCSP de lo que se infiere que la convocatoria de la una licitación exige la previa aprobación de unos pliegos limitados al objeto del contrato y del principio de transparencia (artículos 1 y 132 de la LCSP) pues, afirma, dificulta innecesariamente su lectura, induciendo a confusión y arrastrando errores. Además, indica que no existe una resolución previa que apruebe los nuevos pliegos.

A juicio de la recurrente todo lo anterior debe conllevar la anulación del procedimiento de licitación.

Como se ha indicado el órgano de contratación se opone a lo manifestado por la recurrente, considera que en este supuesto, en el que la anulación se produjo por un vicio en la tramitación del procedimiento, ello no conlleva de forma automática la nulidad de los pliegos. Invoca determinada doctrina, la Resolución 123/2023 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que vendría a indicar que cuando la anulación de un procedimiento se debe a irregularidades en la fase de adjudicación, los pliegos siguen siendo válidos y no es necesario modificarlos ni aprobar unos nuevos, salvo que el órgano de contratación lo estime pertinente. Considera que dicha modificación no es necesaria y que podría restar seguridad jurídica al procedimiento.

Con relación al cambio de numeración de los lotes, el órgano de contratación manifiesta que dicha cuestión se trató en la nota aclaratoria publicada en el perfil de contratante el 15 de enero de 2025 y que responde a la forma de tramitación del procedimiento según permite el sistema informático SIREC.

En primer lugar, se debe comenzar indicando que existe en el perfil de contratante publicación de 27 de enero de 2025, relativa a una resolución del órgano de contratación de 9 de enero de 2025, en la que se acuerda conservar



actos y trámites no afectados por la anulación y convocar una nueva licitación para la agrupación I con apertura de un nuevo plazo de ofertas.

De lo anterior, se precisa mencionar que la recurrente fue licitadora en el anterior procedimiento de licitación por lo que es perfecta conocedora de su contenido y condiciones, cuestiones que no han sido objeto de variación. La estimación de su recurso anterior conllevó la nulidad del procedimiento de licitación por infracciones cometidas durante la citada licitación que nada tienen que ver con la redacción de los pliegos. La recurrente manifiesta, ahora, infracciones formales, sobre el valor estimado, la numeración de los lotes, pero no argumenta en qué medida la redacción actual de los pliegos -conocida por ella y que en la anterior licitación no le impidió participar- contenga un vicio que le impida presentar su proposición o que le suponga un determinado perjuicio concreto, más allá de la incomodidad de que el pliego no se haya adaptado a la realidad de esta licitación, es decir, que se hubiera suprimido la información relativa al resto de los lotes y agrupaciones a excepción de la que se licita, que en todo caso habría sido lo conveniente, pero que por sí misma no resulta de tal gravedad para que haya de producir la nulidad del procedimiento actual de licitación.

Así y como por ejemplo se argumenta en la Resolución 87/2024, de 23 de febrero, de este Tribunal, entendemos que ninguna indefensión stricto sensu se ha causado a la recurrente. Como señala el Tribunal Constitucional (Sentencia 258/2007, de 18 de diciembre) «(...) una indefensión constitucionalmente relevante no tiene lugar siempre que se vulneren cualesquiera normas procesales, sino solo cuando con esa vulneración se aparejan consecuencias prácticas consistentes en la privación del derecho de defensa y en un perjuicio real y efectivo de los intereses del afectado por ella» (...). Este Tribunal sigue reiterando que para que «una irregularidad procesal o infracción de las normas de procedimiento alcance relevancia constitucional debe producir un perjuicio real y efectivo en las posibilidades de defensa de quien las denuncie».

Por tanto, recapitulando todo lo anterior, hemos de concluir que las infracciones formales que denuncia la recurrente no le habrían generado en su caso indefensión material, dado que no argumenta en su escrito en qué medida le habrían impedido presentarse a la licitación o restringido sus posibilidades de acceso, más allá de las referencias genéricas de legalidad y la alegada incomodidad de la redacción actual de los pliegos que, como indicamos, no resulta un defecto de tal gravedad que haya de suponer la nulidad de todo el procedimiento de licitación.

Por lo anterior, procede la desestimación de este motivo de recurso.

**SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre la configuración en el pliego rector de la licitación de determinados criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor. Condiciones económicas de la cesión de los equipos que no garantizan un precio cierto.**

Como se ha indicado la recurrente cuestiona la configuración de dos criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor y la cuestión relativa a la cesión de los equipos prevista en los pliegos.

En este sentido la recurrente cuestiona el criterio de adjudicación 1.1. denominado «*características técnicas y funcionales de los productos ofertados*» que queda ponderado con un máximo de 20 puntos. Básicamente, la recurrente manifiesta la falta de concreción e insuficiente definición del criterio de adjudicación respecto de las cuestiones que se valoran y la forma de atribuir la puntuación.

La misma argumentación realiza respecto del criterio de adjudicación 1.2. denominado: «*características técnicas del equipamiento ofertado*» que se valora con un máximo de 10 puntos. En los términos que han sido



anteriormente reproducidos, en síntesis, argumentando que los aspectos a valorar y la forma de evaluación es muy genérica adoleciendo de falta de definición.

Finalmente, la recurrente cuestiona en su escrito de impugnación que los pliegos no definen, ni justifican, las condiciones económicas de la cesión de los equipos, lo que no garantiza un precio cierto. Este motivo de impugnación está relacionado con el contenido del anexo II del PPT, en el que se establece: *«La adjudicación del contrato lleva aparejada la adscripción al mismo de los equipos que se requieran para la realización de los procedimientos quirúrgicos y diagnósticos que se detallan en el pliego, incluyendo su mantenimiento durante el periodo de vigencia del contrato y sus posibles prórrogas. Este proceder es práctica habitual para este tipo de materiales incorporados en el presente expediente, donde el cálculo de los precios licitados incluyen todos los costes de este equipamiento»*. La recurrente indica que en la memoria justificativa se establece que se ha tenido en cuenta la cesión de los equipos a la hora de fijar los precios unitarios, pero no de la cesión de *«armarios RFDI»* que se valora como criterio de adjudicación de aplicación mediante fórmulas. En cualquier caso, argumenta que no se recoge el “desglose” del precio unitario teniendo en cuenta los importes de las cesiones.

Por otro lado, como se ha indicado el órgano de contratación se opone en su informe a estos motivos de recurso, por un lado, argumenta que los criterios de adjudicación están configurados de una forma objetiva garantizando la competencia en igualdad de condiciones. Asimismo, manifiesta que los pliegos fueron publicados con la licitación original y no fueron impugnados en el plazo previsto para ello por lo que todos los licitadores presentaron sus ofertas aceptando las condiciones establecidas.

Pues bien, como afirma el órgano de contratación y respecto a la impugnación de la configuración de los pliegos, se debe tener en cuenta que en el presente supuesto los pliegos rectores de la licitación actual derivan de la nulidad del procedimiento de licitación anterior como consecuencia de una impugnación previa de la recurrente (RCT542/2024) en la que se cuestionan diversas circunstancias relacionadas con el procedimiento de licitación. Sin embargo, ninguna impugnación se realizó por su parte de los pliegos originales en el momento procedimental oportuno, ni tampoco con el citado recurso. Siendo ahora, por primera vez, tras la publicación de unos pliegos que son reproducción de otros anteriores, cuando la recurrente cuestiona determinados criterios de adjudicación y la cuestión relativa a la cesión de equipamiento. Circunstancias que como decimos no le impidieron licitar la primera vez, ni cuestionó su configuración, ni ninguna referencia realiza en su nuevo escrito de impugnación a estas circunstancias, de lo que se deriva la aceptación plena y absoluta de los pliegos rectores del procedimiento que quedaron firmes tras su aprobación y que no han sido objeto de modificación.

Examinado el contenido del PCAP inicial en lo relativo a las cuestiones alegadas se observa que su contenido coincide con el pliego rector de la presente licitación -es el mismo-. Estas cláusulas pudieron ser impugnadas con anterioridad y al no ser combatidas adquirieron firmeza, no pudiendo ser ahora impugnadas con ocasión del nuevo procedimiento de licitación. De permitirse en estos casos el recurso especial contra cláusulas de un pliego cuyo contenido es el mismo que el de las cláusulas del anterior pliego del que trae causa, las mismas nunca adquirirían firmeza y su plazo de impugnación nunca precluiría, lo que no puede admitirse por razones elementales de seguridad jurídica, principio de alcance constitucional consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

La doctrina mantenida por este Órgano sobre esta cuestión se refiere a supuestos en los que se impugnan los pliegos rectores de una licitación y tras la estimación, anulación y publicación de unos nuevos se recurren por otras cuestiones que ya figuraban previamente en los pliegos originarios y que permanecen de forma inalterada en los nuevos. En definitiva, dicha doctrina también resultaría de aplicación al presente caso -que no resulta un supuesto de hecho exactamente igual pero sí muy similar-, dado que la recurrente acepta los pliegos rectores de la licitación y presenta oferta, impugnando posteriormente la adjudicación del contrato por cuestiones



relacionadas con el procedimiento llevado a cabo, de tal suerte que se estima el recurso anulando el procedimiento para que se vuelva, en su caso, a licitar. El órgano de contratación convoca una licitación exactamente igual que la anterior y la entidad previamente recurrente vuelve a combatir ahora el contenido de unos pliegos exactamente iguales a los anteriores que en su momento aceptó, que quedaron firmes y con los que en su momento presentó oferta a la licitación.

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

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

*1. Si un licitador pudo impugnar determinadas cláusulas de un pliego y no lo hizo, no puede hacerlo con ocasión del nuevo pliego que se apruebe como consecuencia de haber sido anulado el primero, pues el contenido de aquellas cláusulas quedó ya firme.*

*2. Si fuese permitido el anterior proceder de los interesados, es decir, si se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en un primer recurso contra el pliego y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.*

*3. No es admisible el recurso especial frente a cláusulas de un nuevo pliego que no fueron impugnadas con ocasión del recurso contra el anterior pliego anulado, tal como establece para los recursos jurisdiccionales el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».*

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

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



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

*Y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 53/2020, de 10 de marzo, también comparte este criterio al manifestar que «Contrastados ambos pliegos, se observa que, si bien con una sistemática ligeramente diferente y con una variación en la redacción del primer punto del criterio “Medidas de carácter social” que se analizará posteriormente, los criterios de adjudicación que ahora se impugnan ya existían en el PCAP que rigió el procedimiento de adjudicación cancelado por la Resolución 034/2019 de este OARC / KEAO. Consecuentemente, la base fáctica sobre la que se sustenta el recurso que ahora se analiza ya existía y podía ser conocida cuando se publicó el primer procedimiento de adjudicación. El actual recurrente no lo hizo así, y su pretensión de hacerlo ahora no puede ser aceptada, ya que ello supondría mantener permanentemente abierto el plazo de interposición del recurso especial, cuando su carácter preclusivo es parte fundamental del sistema establecido en la LCSP y el Derecho comunitario que ésta incorpora (ver Resoluciones 24/2014, 26/2015, 152/2018, 76/2019 y 108/2019 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Universale5 Bau AG y otros contra Entsorgungsbetriebe, C- 470/99, de 12 de diciembre de 2002, apartados 75 y 76). La completa consecución de los objetivos del recurso especial (su rápida resolución para reparar la ilegalidad observada), así como los objetivos de la compra pública, se verían comprometidos si los candidatos y licitadores pudieran impugnar una a una las diversas irregularidades del PCAP, obligando a la entidad adjudicadora a reiniciar nuevamente el procedimiento de contratación por cada uno de los recursos. Es decir, de admitirse la posibilidad de impugnar cualquiera de las cláusulas de un pliego cada vez que se procediese a su publicación como consecuencia de la estimación de un recurso especial, éste se podría convertir en un instrumento para dilatar el procedimiento de contratación, perdiendo la finalidad que persigue y creando inseguridad en los potenciales licitadores en lo referente a la firmeza del pliego que se licita. Debe resaltarse que la cuestión sería distinta si el recurso se basara en un motivo referido a cláusulas nuevas o actuaciones propias del nuevo procedimiento de adjudicación (ver, en este sentido, la Resolución 112/2014 y 26/2015 del OARC / KAO)». Como hemos argumentado, en el caso aquí analizado, teniendo en cuenta que la recurrente no recurrió (o al menos no consta ni se ha acreditado) los pliegos inmediatamente anteriores de los que traen causa los ahora impugnados, aquellos adquirieron firmeza en los extremos consentidos por inatacados. Asimismo, la recurrente debió observar en el presente recurso contra los pliegos la conducta que su actuación inmediatamente anterior hacía prever; es decir, que no iba a impugnar los actuales pliegos cuando no lo hizo respecto a los inmediatamente anteriores, generando con ello en la Administración contratante la confianza de que se aquietaba a su contenido en los particulares extremos ahora combatidos.>>*



Incide igualmente sobre esta cuestión la Sentencia núm. 53/2022, de 2 de febrero (Recurso contencioso-administrativo 473/2021) del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que de forma muy ilustrativa señala lo siguiente: <<la seguridad jurídica es uno de los valores que se pretenden garantizar en materia de contratación, siendo elemento central para conseguirlo el recurso especial que provoca este recurso. En tal sentido, la posibilidad de presentar recurso especial contra los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación tiene como claro objetivo conseguir la seguridad jurídica en el proceso de contratación, tratando de minimizar las posibles crisis en dicho proceso desde el primer momento, para lo cual la Ley concede una muy amplia legitimación, no sólo a los posibles licitadores interesados, sino, además, a cualquier entidad creada para defender intereses colectivos, como la Asociación ahora recurrente (artículo 48 de la Ley). Y ello se conjuga con las normas relativas a la publicidad de los pliegos y a la posibilidad de solicitar medidas cautelares incluso antes de presentar el recurso especial, suspendiendo el procedimiento de adjudicación. La seguridad jurídica en el proceso de contratación de que se trate (en este caso el contrato de teleasistencia) exige que todo legitimado, ante la publicación del anuncio de licitación y los pliegos que la regirán, esté obligado a cuestionarlos a través del recurso especial, en el plazo legalmente establecido. Y si no lo hace, debe estimarse que los acepta, que los consiente, que no observa queja de legalidad. Para él estamos ante actos firmes y consentidos. Y nada obsta a ello el que otro legitimado haya cuestionado algún aspecto de los pliegos y que, como consecuencia de la estimación del recurso especial planteado, se haya decidido una nueva publicación del anuncio de licitación y de los pliegos modificados en cumplimiento de la resolución del CJE, pues seguimos en el mismo, y único, proceso de contratación, con lo que el legitimado que no cuestionó los pliegos no puede ahora aprovechar la ocasión para impugnar lo que consintió. No estamos propiamente ante pliegos distintos, autónomos e independientes, sino ante pliegos parcialmente reproducción de los anteriores dentro del único proceso de contratación del único contrato que se ha licitado. Por tanto, si fuese permitido y se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en el pliego inicial y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, sino que podría reabrirse cada vez que concurrieran circunstancias como la aquí examinada, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución. Este criterio es compartido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que en sus resoluciones (v.g. Resolución 448/2013, de 16 de octubre) señala que "(...) debe considerarse que, en lo referente a la alegación ahora efectuada, tanto el anuncio como los pliegos quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como respecto de los recursos jurisdiccionales establece el artículo 28 de la Ley 29/1998.">>.

Con base en las consideraciones realizadas, el recurso debe ser inadmitido respecto a las cláusulas que quedaron firmes y consentidas al no haber sido objeto de impugnación los pliegos anteriores de los que trae causa el PCAP ahora impugnado, debiendo desestimarse en los demás motivos atendiendo a los argumentos anteriormente expuestos.

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

#### ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **JJ SURGICAL VISIÓN SPAIN S.L.**, contra los pliegos rectores del acuerdo marco denominado «Suministro de material específico de oftalmología (Subgrupo 01.16) prótesis oftálmicas (Subgrupo 04.18) y otros elementos necesarios, con disponibilidad de uso del equipamiento necesario para su utilización para todos los centros adscritos a la Central Provincial de Compras de Sevilla», (Expediente AGRUPACION I 2023 0001043137), con relación a la



**agrupación I (lotes 1 a 12)** promovido por el Hospital Virgen del Rocío de Sevilla, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto. Inadmitir el recurso presentado respecto de las cláusulas que han quedado firmes y consentidas en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo.

**SEGUNDO.** Acordar el levantamiento de la medida cautelar MC21/2025, de 21 de febrero de 2025, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

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

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

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

