

Recurso 141/2025
Resolución 216/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 23 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FRESENIUS MEDICAL CARE ESPAÑA S.A.U.**, contra la adjudicación del acuerdo marco denominado «Suministro del material específico de nefrología (01.21) con disponibilidad de uso del equipamiento necesario para la utilización del material objeto del contrato y el mantenimiento de los mismos con destino al Hospital Universitario Virgen Macarena, centro sanitario adscrito a la Central Provincial de Compras de Sevilla», (Expte. PAAM 112/20239 (CONTR 2024 0000502599), respecto de la agrupación IV (lotes 33 y 34), convocado por el citado Hospital Universitario Virgen Macarena del Servicio Andaluz de Salud, adscrito a la Consejería de Salud y Consumo, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 27 de mayo de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordenada del acuerdo marco de suministro indicado en el encabezamiento, con un valor estimado de 5.071.257,01 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Mediante resolución de 10 de marzo de 2025 el órgano de contratación adjudicó el acuerdo marco, respecto de la agrupación IV (lotes 33 y 34), a la entidad NIPRO MEDICAL SPAIN, S.L. (en adelante la adjudicataria o NIPRO). La citada resolución de adjudicación fue publicada en el perfil de contratante el 13 de marzo de 2025.

SEGUNDO. El 3 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad FRESENIUS MEDICAL CARE ESPAÑA S.A.U. (en adelante la recurrente o FRESENIUS), contra la resolución de 10 de marzo de 2025 del órgano de contratación de adjudicación del acuerdo marco, respecto de la agrupación IV (lotes 33 y 34).

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 3 de abril de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Tras la reiteración de la petición, lo solicitado fue recibido en este Órgano el día 8 de abril de 2025, salvo el informe al recurso.

Acto seguido, la Secretaría del Tribunal, con dicha fecha de 8 de abril de 2025, concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la entidad adjudicataria de la agrupación IV.

Por último, el 11 de abril de 2025, se recibe el informe del órgano de contratación al recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora que ha quedado clasificada en segundo lugar en el procedimiento de adjudicación tras las ofertas de las entidades adjudicatarias, respecto de la agrupación IV.

TERCERO. Acto recurrible.

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

Aun cuando formalmente el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación del contrato, sustantivamente se denuncia la indebida admisión de las ofertas de la entidad adjudicataria de la agrupación IV.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del escrito de impugnación, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que obra en el procedimiento, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de 10 de marzo de 2025 del órgano de contratación por la que se adjudica el acuerdo marco, respecto de la agrupación IV (lotes 33 y 34), solicitando a



este Tribunal que con estimación del mismo acuerde *«Que se declare la nulidad de la Resolución de Adjudicación y que, en revisión de las actuaciones de que traen causa las presentes, se determine la debida exclusión del procedimiento de contratación de referencia de la oferta presentada por NIPRO.*

Que, en consecuencia, se proceda a adjudicar la Agrupación IV (Lotes N.º 33 y 34) a la empresa a la que represento, en tanto que, si los extremos expuestos a lo largo del presente escrito son atendidos, la oferta propuesta por mi representada a la referida Agrupación sería la oferta más ventajosa.».

En su escrito de recurso la recurrente en esencia funda su pretensión en el incumplimiento de varios de los requerimientos técnicos previstos en el apartado 2.1.4 del pliego de prescripciones técnicas (PPT), por parte de la oferta de la entidad ahora adjudicataria de los lotes de la agrupación IV.

Así y, en primer lugar, esgrime que el citado apartado 2.1.4 del PPT requiere, respecto a los lotes de la agrupación IV, la instalación de dos centrales automáticas de concentrado ácido, que han de, *“cumplir con los requisitos de calidad especificados en las Guías de gestión de calidad del líquido de diálisis de la Sociedad Española de Nefrología”.*

Expone que la citada guía de gestión de calidad del líquido de diálisis la Sociedad Española de Nefrología (Guía de la SEN), en su apartado 5.2 *“Formas de presentación centralizada”*, exige *«que los sistemas de distribución del concentrado ácido, y en su caso, el tanque para su fabricación, deben disponer de programas de desinfección, desincrustación y limpieza de la instalación.».*

Continúa argumentando que, *«las posibilidades tecnológicas del sistema centralizado de concentrado ácido con las que cuenta NIPRO son de sobra conocidas tanto por esta representación como por el resto de empresas del sector, resultando que la tecnología actual con la que cuenta NIPRO respecto de su sistema de distribución no incluye dichos programas de desinfección, desincrustación y limpieza y por tanto, no cumple con la Guía de Gestión de Calidad del Líquido de Diálisis de la SEN (Sociedad Española de Nefrología). Debe considerarse igualmente que cuando la Guía de la SEN extraída menciona que se debe disponer de un programa, se refiere a que la desinfección, desincrustación y limpieza deben realizarse de forma automática, programada y no de forma manual, mientras que la realidad de la actualidad tecnológica de NIPRO no es tal.».*

Como segundo motivo de recurso, esgrime la recurrente, que la oferta adjudicataria incumple otro de los requerimientos técnicos previstos en el citado apartado 2.1.4. del PPT, mediante el que se exige que el sistema de centralizado ácido propuesto por los licitadores debe contar tanto con un *“Control continuo de parámetros de funcionamiento y seguridad”* como con una *“Gestión del caudal del suministro”*.

Al respecto, y sobre la oferta adjudicataria manifiesta la recurrente que: *«es públicamente conocido por las empresas del sector que la última tecnología con la que cuenta NIPRO actualmente en lo que se refiere al suministro de concentrado ácido es el denominado sistema Gravinext™ cuyo folleto explicativo puede encontrarse en el siguiente enlace de la web de su grupo empresarial: <https://www.niprogroup.com/sites/default/files/2024-04/GravineXt%20-%20A3%20-%2001Mar2024%20-Approved.pdf>.*

Este sistema de suministro por gravedad, el más avanzado con el que cuenta NIPRO, consiste en instalar en el techo de la unidad de diálisis unos depósitos nodriza o intermedios. A partir de estos depósitos, el concentrado es suministrado a cada uno de los monitores de hemodiálisis por gravedad, sin ningún control continuo de parámetros de funcionamiento y seguridad, tal y como se exige en las características mínimas previamente extraídas del Pliego de Prescripciones Técnicas, dado que, desde el depósito intermedio o nodriza, desaparece cualquier posibilidad de actuación sobre el caudal o la presión, más allá de la que aplica la caída por gravedad del líquido de concentrado



ácido. Prueba de ello es que lo que hemos denominado en este escrito como “depósito nodriza o intermedio” el propio folleto explicativo de NIPRO lo denomina “gravity tank”, esto es, tanque de gravedad en castellano, (...).

En definitiva, no puede considerarse que la oferta de NIPRO cuente con un control continuo de parámetros de funcionamiento y seguridad cuando su sistema más avanzado (al igual que los anteriores) funcionan por fuerza gravitacional, es decir, que el ácido cae sin ningún control más allá del que aplica la fuerza de la gravedad sobre este, no permitiéndose por tanto un control continuo de los parámetros de funcionamiento y seguridad (pues en la parte del circuito que actúa con fuerza gravitacional, esta fuerza no puede modificarse a voluntad).»

Continúa la recurrente esgrimiendo que en sentido similar se incumple el requisito técnico de “Gestión del caudal del suministro”, alega al respecto que, «con la solución propuesta por NIPRO (sea esta Gravinext™ la proporcionada por esta casa comercial o los sistemas anteriores a esta versión, que también funcionan con fuerza gravitacional), únicamente se gestiona el caudal de suministro entre tanques, y en ningún caso gestiona el suministro en la sala ni en los monitores de diálisis.».

Aduce que con la solución propuesta por la adjudicataria no quedaría por tanto garantizada una óptima calidad microbiológica del sistema tal y como recoge la “Guía de Gestión de Calidad del Líquido de Diálisis de la SEN”.

Refiere el precedente de otro procedimiento de licitación en el que los requerimientos técnicos, ahora objeto de recurso, se contemplaban como criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, y la mesa no valoró la oferta de la entidad ahora adjudicataria por entender que el sistema ofertado «no era el más adecuado para prevenir la contaminación bacteriana del líquido de diálisis, al quedarse estancado el concentrado en dichos depósitos intermedios cuando no hay demanda por parte de los monitores.».

El tercer incumplimiento en el que, a juicio de la recurrente, ha incurrido la oferta de la entidad adjudicataria tiene por objeto la previsión del apartado 2.1.4 del PPT mediante la que se exige que “Los depósitos (2 por fórmula) serán como mínimo de 300 litros y un máximo de 1000 litros con el fin de alternar uno y otro automáticamente mediante las correspondientes válvulas comandadas eléctricamente y por sensores de nivel”.

Aduce sobre el sistema de distribución de concentrado propuesto por la adjudicataria a la agrupación IV que el mismo «dispone de dos bombas de suministro por fórmula. Cada una de las bombas suministra concentrado desde un tanque independiente y funcionan de manera alterna. Cuando un tanque se vacía, el sistema detiene esta bomba de suministro del tanque vacío y arranca la bomba de suministro del tanque que estaba en reserva. Por tanto, el sistema de alternancia de tanques no se realiza mediante las válvulas comandadas eléctricamente, sino por conmutación de las bombas de suministro de ambos tanques.».

Tras citar el artículo 139.1 de la LCSP, la recurrente insiste en que “Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (...)”.

Por todo cuanto antecede, la recurrente solicita la nulidad de la adjudicación y la exclusión de la oferta de NIPRO a la agrupación IV (lotes 33 y 34), en tanto que esta, no cumple las prescripciones técnicas exigidas, lo que a su juicio comporta un quebranto de los principios rectores de la contratación pública y de las premisas marcadas por el procedimiento mismo y el órgano de contratación.

Además, argumenta que los pliegos son ley del contrato entre las partes, e insiste en «que toda oferta que no cumple con las exigencias obrantes en los pliegos debe ser rechazada y no procede su valoración. De este modo



debió obrar la Mesa de Contratación, excluyendo del procedimiento la propuesta presentada por NIPRO a la Agrupación IV (Lotes n.º 33 y 34) del expediente de referencia.».

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Afirma el órgano de contratación en su informe que, tras analizar el contenido del recurso se solicitó informe a la comisión técnica, con objeto de valorar los puntos técnicos controvertidos que el recurso plantea. A continuación, manifiesta que, del análisis técnico realizado, se han detectado las siguientes cuestiones respecto al sistema presentado por la empresa NIPRO:

«• No consta la existencia de programas automáticos de desinfección, desincrustación o limpieza del sistema de distribución, tal y como indican las Guías de Calidad de la SEN (Sociedad Española de Nefrología), que el pliego cita como referencia normativa.

• No se acredita la existencia de un control continuo de parámetros de funcionamiento y seguridad, a los que se refiere en el apartado 2.1.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT).

• Puesto que el suministro a monitores se realiza por gravedad desde los depósitos “Gravinext”, no es posible la gestión del caudal de suministro a monitores, a los que se refiere el apartado 2.1.4 del PPT.».

Tras lo expuesto el informe del órgano de contratación concluye en los siguientes términos:

«– En la fase inicial de evaluación, la oferta presentada por NIPRO MEDICAL SPAIN, S.L. fue considerada técnicamente adecuada.

– No obstante, el análisis posterior derivado del recurso ha puesto de manifiesto posibles divergencias respecto al cumplimiento estricto de determinados requisitos técnicos establecidos en el pliego, lo que podría justificar una revisión del acto de adjudicación si se concluyera que afectan a aspectos esenciales del contrato.

Por ello, este órgano de contratación entiende que la posición más adecuada y prudente es no formular oposición expresa al recurso, sin que ello suponga un allanamiento formal, y remite el expediente al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, a fin de que sea este quien valore, con plena objetividad y conforme a derecho, si procede la anulación del acto de adjudicación y la retroacción de actuaciones, en garantía del principio de legalidad y del estricto cumplimiento de los pliegos rectores del procedimiento.».

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria de la agrupación IV.

La entidad adjudicataria de la agrupación IV se opone a la pretensión de la recurrente y solicita la desestimación del recurso. En síntesis, basa su oposición en que la oferta presentada cumple las prescripciones técnicas exigidas en los pliegos, esgrimiendo al efecto las siguientes alegaciones:

a) Afirma que los sistemas de distribución de concentrado ácido ofertados cuentan con los programas de desinfección, desincrustación y limpieza exigidos en las recomendaciones de la Guía de la SEN; *«Ahora bien, por cuestiones de seguridad y eficacia del proceso de desinfección, Nipro opta por su realización de forma manual y controlada presencialmente por técnicos cualificados y certificados por el fabricante en la instalación, uso y mantenimiento del equipo, lo cual no conculca con las recomendaciones de la Guía de la SEN, ya que de su dicción no se desprende ni puede afirmarse, como pretende la recurrente, que solo se admita la forma automática de realizar la desinfección, siendo ello una mera interpretación interesada y sesgada de la recurrente;».*

b) Sobre el segundo de los motivos del recurso relativa a que el sistema centralizado de concentrado ácido de la adjudicataria no dispone de “control continuo de parámetros de funcionamiento y seguridad” así como una “gestión del caudal de suministro”, se opone igualmente NIPRO alegando al efecto lo siguiente:



«i) Control continuo de parámetros de funcionamiento: El sistema GravineXt, tal y cómo se especifica en el PPT, a través de un autómatas de control (PLC) y una pantalla táctil que permite interactuar con el sistema, realiza un control y supervisión de los parámetros de funcionamiento como, por ejemplo: on-off bombas, control de caudal de suministro mediante medidor de flujo en cada bomba, volumen de llenado con sensores de nivel, activación y desactivación de las electroválvulas. Este mismo sistema gestionado por un software de control, es el que se encarga de gestionar el sistema realizando la alternancia de tanques, el control horario de encendido y apagado automático, generar avisos o notificaciones tanto en el panel de enfermería sito en la sala asistencial, como en el mismo cuadro de control del equipo e incluso permite supervisar y controlar el sistema en remoto, ya sea vía app o generando notificaciones a nivel usuario y/o a nivel técnico por separado, a todo el personal designado para recibirlos.

ii) Control continuo de seguridad: A diferencia de lo alegado, pero no acreditado por FME, el sistema GravineXt efectúa un control continuo de seguridad, tal y como exige el PPT, y ello es así, ya que el equipo ofertado cuenta con cuatro sensores de nivel, dos sensores de trabajo y dos de seguridad que gestionan el volumen del tanque de gravedad, de forma que, a través de los mismos se gestione tanto la paralización del sistema de bombeo en caso de sobrellenado junto con la emisión de la correspondiente alarma en el panel de enfermería así como el envío del aviso de mensajería al personal designado para recibir tales notificación, gestionan el aviso de seguridad de nivel autónoma de cambios de tanques o alternancia de los mismos, y finalmente, informa sobre la necesidad de que el tanque y la línea sean sustituidos una vez consumidos.

(...)

iii) Gestión del caudal de suministro: El sistema GravineXt cuenta con un caudalímetro, de forma que, ante una falta de flujo en el sistema de envío de concentrado ácido, aquél genera las alarmas de falta de flujo e inicia el cambio de tanque de concentrado ácido. Al mismo tiempo y realizando una cuenta atrás del volumen de suministro, se registra en la pantalla de control del sistema, el volumen remanente en el octabin (baginbox) o tanque a granel, a modo informativo y de control para prever la sustitución de los tanques una vez vaciados y consumidos.

(...).

c) En cuanto al tercero de los motivos, mediante el que la recurrente sostiene que el sistema ofertado por NIPRO no realiza la alternancia de tanques mediante válvulas comandadas eléctricamente, sino por conmutación de las bombas de suministro de ambos tanques, NIPRO se opone aduciendo que tal afirmación se debe al desconocimiento por parte de la recurrente del funcionamiento de este sistema. A tal efecto aporta fotografía de un módulo de bombeo de un sistema GravineXt ya instalado, sobre la que comenta lo siguiente: «se observa, señaladas mediante círculos rojos, las electroválvulas del tipo actuador por solenoide, que juntamente con las bombas, interfieren directamente en la maniobra y cambio de tanques. Por tanto, podemos afirmar categóricamente que el sistema de Nipro sí alterna y conmuta aquellos mediante las correspondientes electroválvulas, como se acredita mediante la aportación de ficha técnica de las mismas.».

Tras lo expuesto concluye la adjudicataria en los siguientes términos: «Dicho cuanto antecede, consideramos suficientemente acreditado, a lo largo del presente escrito de alegaciones, que el sistema GravineXt ofertado por NIPRO cumple con las prescripciones técnicas requeridas y que, además, cumple con los estándares de calidad recomendados por la Guía de Gestión de Calidad del Líquido de Diálisis de la Sociedad de Nefrología; cumplimiento que no solo queda acreditado en este escrito sino que, además, fue constatado en este procedimiento de licitación objeto de examen, en el que el personal técnico designado por la Mesa de Contratación reputó que el precitado sistema cumplía con pulcritud todos los parámetros técnicos requeridos y no solo los cumplían, sino que obtuvo una mayor puntuación que respecto a la obtenida por la recurrente. Es por ello por lo que resulta esencial traer a colación la consolidada doctrina sobre la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos, dada la cualificación técnica de su emisor y respecto del que solo cabe desvirtuarse mediante prueba en contrario.».



SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, procede analizar la pretensión que el recurso plantea que tiene por objeto la anulación del acuerdo de adjudicación de la agrupación IV del acuerdo marco, a fin de que se excluya a la adjudicataria por haber incumplido determinadas prescripciones técnicas establecidas en el PPT respecto de la citada agrupación, integrada por los lotes 33 y 34.

A fin de resolver la cuestión litigiosa, conviene acudir a los antecedentes obrantes en el expediente de contratación remitido. Así en la memoria justificativa de acuerdo marco, de fecha 14 de mayo de 2024, se hacía constar respecto a la “Agrupación IV.-Concentrado Ácido para líquido de diálisis en diferentes formatos (lotes 33-34)”, en el último de sus párrafos: *«Para la realización de las técnicas descritas en cada lote es necesario el uso de unos equipos concretos y dado que cada equipo es compatible únicamente con su fungible, se precisa la puesta a disposición de estos equipos (monitores) por parte del proveedor.»*.

Por su parte el apartado 2 del PPT relativo a las “Características técnicas específicas y adicionales” dispone, por lo que aquí interesa, lo siguiente:

«Las características técnicas de los bienes objeto de licitación aparecen detalladas en el Catálogo de Bienes y Servicios del Servicio Andaluz de Salud. Adicionalmente a las características técnicas establecidas en el Catálogo de Bienes y Servicios del SAS para cada artículo objeto de licitación, será necesario que los productos ofertados reúnan las prescripciones técnicas adicionales que se especifican en el Anexo I de este Pliego. Estas características deben ir claramente definidas en una ficha independiente.

(...)

2.1. Disponibilidad de uso del equipamiento necesario para la utilización del material objeto del contrato y mantenimiento de los mismos.

El presente expediente conlleva la disponibilidad de uso del equipamiento necesario para la utilización del material suministrado. A tal efecto, se deberá especificar en la oferta el tipo de equipo ofertado, indicando referencia, marca, modelo y características técnicas. Dicha disponibilidad de los equipos supondrá que el contratista realizará a su cargo el mantenimiento integral de los mismos, sin repercusión de coste alguno por este concepto al Centro, de modo que los mismos se encuentren en perfecto estado de uso, debiendo realizar en su caso la sustitución obligatoria de aquellos equipos que hayan llegado al fin de su vida útil por alcanzar cinco años o 15.000 horas acumuladas de uso. En caso necesario el contratista deberá facilitar equipo de sustitución para el caso de averías que invaliden el equipo por un plazo superior a 48 horas.

Los equipos en disponibilidad deben cumplir con la normativa vigente.

Al término del contrato, la empresa contratista deberá retirar dicho equipamiento, sin que proceda la permanencia del mismo en el Hospital.

El adjudicatario prestará el servicio técnico necesario para el correcto mantenimiento preventivo y correctivo, material fungible y repuestos incluidos, de los equipos puestos a disposición del Hospital, siendo de cuenta del contratista todos los gastos que aquel suponga, entendiéndose incluidos dentro de ellos, los de mano de obra, desplazamientos y cualesquiera otros que se deriven del mismo.

También quedará el adjudicatario obligado a la satisfacción de los gastos de instalaciones, conexiones, software y hardware y los que tengan su origen en las reparaciones de las averías que se produzcan, estando en todo caso obligado a la actualización tecnológica de los equipos, haciendo constar expresamente que el coste de dicha disponibilidad de uso, así como el mantenimiento integral del mismo, se encuentra repercutido en el coste del material específico que es objeto del presente contrato.

(...)

2.1.4. Equipamiento para la utilización de los artículos contenidos en la Agrupación IV: Concentrado Ácido para líquido de diálisis en diferentes formatos.



El adjudicatario de la Agrupación IV, lotes del 33 al 34, deberá realizar la instalación de dos centrales automáticas de concentrado ácido, una que permita el almacenamiento y distribución del concentrado ácido a los puestos de la unidad de hemodiálisis del Hospital Universitario Virgen Macarena y otra que permita el almacenamiento y distribución del mismo a los puestos de la unidad de hemodiálisis del Centro Periférico Virgen Macarena. La instalación debe cumplir con los requisitos de calidad especificados en las Guías de gestión de calidad del líquido de diálisis de la Sociedad Española de Nefrología y la normativa vigente en cada momento.

El sistema centralizado debe permitir:

-Control continuo de parámetros de funcionamiento y seguridad.

-Gestión del caudal de suministro.

-Sistema de control remoto e indicador de alarma.

- o El sistema permitirá el suministro de dos fórmulas El sistema permitirá el suministro de dos fórmulas de manera simultánea.*
- o La composición del concentrado ácido podrá ser objeto de modificación según las necesidades asistenciales de la Unidad de Diálisis.*
- o Se instalará un sistema de centralizado ácido doble para suministro de dos fórmulas.*
- o Cada formulación dispondrá de un tanque en servicio y otro en reserva, con bomba de presión, circuito de distribución y toma de líquido con su correspondiente válvula de corte y antirretorno.*
- o Una vez realizada la instalación se realizará una medición de las condiciones climáticas de la sala y en caso de ser necesario, la empresa adjudicataria instalará un equipo autónomo de refrigeración.*
- o Los materiales usados serán atóxicos y resistentes a los agentes químicos, así como totalmente inertes a la acción del ácido, no obstante, se garantizará la instalación contra corrosiones y fugas ajenas al mal uso, golpes a la tubería o a tomas de agua.*
- o La instalación de la tubería y tomas en la sala se dispondrá de manera que se minimice la posibilidad de golpeo accidental de las mismas. Pueden considerarse sistemas de protección física que eviten golpes a las tomas.*
- o Los depósitos (2 por fórmula) serán como mínimo de 300 litros y un máximo de 1000 litros con el fin de alternar uno y otro automáticamente mediante las correspondientes válvulas comandadas eléctricamente y por sensores de nivel.*
- o El sistema deberá garantizar el cambio automático entre el tanque gastado y el de reserva para mantener el flujo constante, así como un sistema sencillo de recambio de tanques.*
- o La instalación se ejecutará de forma que se mantenga libre de precipitados y de aire por tanto deberá contar con los elementos necesarios para eliminar estos agentes (precipitados y aire). Los sistemas de purga preferiblemente deben ser automáticos.*
- o Las conexiones para cada punto de consumo serán mediante conectores rápidos y con sistema antirretorno.*
- o El adjudicatario deberá encargarse del mantenimiento integral del sistema de concentrado ácido, debiendo sustituirlo cuando el número de averías o incidencias lo haga aconsejable. Se indicará el tiempo de respuesta y resolución ofertados.*
- o El adjudicatario será el responsable de depositar y retirar los contenedores y recipientes en la citada instalación.».*

A fin de clarificar la cuestión controvertida, como premisa previa, sin perjuicio del análisis particularizado que hayamos de efectuar a la vista de las concretas circunstancias y las alegaciones de las distintas partes expuestas, debemos traer a colación nuestra doctrina sobre la valoración que corresponde efectuar al órgano de contratación respecto del cumplimiento de los requisitos técnicos contenidos en el PPT. Así, procede mencionar que este Tribunal ha indicado en otros supuestos (v.g. Resolución 445/2020, de 11 de diciembre) que si bien el marco de la discrecionalidad técnica con los límites determinados por la jurisprudencia, opera sin lugar a dudas



en la valoración de las ofertas con arreglo a criterios dependientes de un juicio de valor, cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos concretos. No obstante, puede haber supuestos, en que, para la verificación del cumplimiento de las ofertas respecto a las prescripciones exigidas en el PPT, además de la comprobación o comparativa entre las especificaciones del producto se requiera un análisis o pronunciamiento técnico de mayor complejidad, y proceda acudir a la doctrina de la discrecionalidad técnica. Sobre lo anterior, este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas su Resolución 239/2020, de 9 de julio, indica que

“(…) la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación. Asimismo, como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), declara que «la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega»”

Por otra parte, hemos de acudir también a la doctrina del Tribunal sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, que se encuentra recogida, entre otras, en la Resolución 67/2024, de 9 de febrero, en la que se decía:

«Como señalamos en nuestra Resolución 397/2015, de 25 de noviembre, “(…) hemos de distinguir entre aquellas características técnicas del objeto contractual que son requisitos mínimos necesarios para poder participar en la licitación (v.g. unas determinadas medidas, peso o altura del producto que se desea adquirir, cuyo incumplimiento determinarán que la oferta no sea apta para responder a las necesidades descritas por la Administración) y otro tipo de exigencias del PPT como la aquí analizada, referidas a obligaciones que asume el adjudicatario, cuyo incumplimiento no puede presumirse ab initio. (...) Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. En cuanto al informe de valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor, hemos señalado reiteradamente que es un acto discrecional sujeto a la doctrina jurisprudencia de la discrecionalidad técnica».

En la Resolución de este Tribunal 285/2024, de 31 de julio, se abundaba sobre esta cuestión y se decía:

«De lo declarado en estos párrafos que acabamos de transcribir de la sentencia 429/2021, de 24 de marzo (casación 5570/2019), en particular de su fundamento jurídico cuarto, destacamos ahora las siguientes consideraciones:

** El artículo 84 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001 enumera los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición: si la propuesta no concuerda con la documentación examinada y admitida, si excede del presupuesto base de licitación, si varía sustancialmente el modelo establecido, o si incurre*



en un error manifiesto en el importe de la proposición o el licitador reconoce que su propuesta adolece de error o inconsistencia que la hacen inviable.

** Cabe entender también que procede ese rechazo si la oferta del licitador es contraria al PPT, que es de obligado cumplimiento, o si la propuesta es contradictoria consigo misma, sin que para apreciarlo haya que esperar a la ejecución del contrato (cfr. la sentencia de la misma Sección Cuarta 404/2021, de 22 de marzo (casación 4334/2019).*

** Una propuesta es admisible para su valoración aun cuando en ella el licitador no haga expresa referencia a ciertos aspectos del contenido del PPT, pues se parte de la presunción legal de que ha aceptado incondicionalmente los pliegos por el hecho de presentar la oferta tal y como prevé el artículo 145.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

** En cada caso habrá que determinar que la no reiteración de lo previsto en el PPT como conjunto de exigencias técnicas de obligado cumplimiento no implica una propuesta que las desconozca o que las incumpla. Pues bien, no apreciamos la necesidad de completar, matizar ni aclarar las consideraciones que acabamos de reseñar». En este sentido en la citada sentencia tras analizar pronunciamientos anteriores y la postura sobre esta cuestión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se concluye que: «Pues bien, esa conclusión a que llega la Sala de instancia, derivada del examen de los datos y circunstancias concurrentes en el caso y de lo establecido en las cláusulas por las que se rige el contrato al que se refiere la controversia, resulta enteramente conciliable y respetuosa con la jurisprudencia que antes hemos reseñado, en la que, como hemos visto, se interpretan de manera estricta, o, si se prefiere, restrictiva, los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición; y también concuerda con esa otra línea jurisprudencial a la que antes hemos aludido, relativa a la vertiente subjetiva del concurso, en la que se pone de manifiesto que tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el plano de la legislación interna se advierte una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos». Considerando que se debe interpretar con carácter restrictivo las causas exclusión de un licitador por un supuesto incumplimiento de una cláusula del PPT.»*

Por tanto, el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas sobre la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. De tal suerte que solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede el rechazo de la oferta presentada a licitación.

En el supuesto que nos ocupa, a efectos de centrar el debate, como antes hemos anticipado, la recurrente pone de manifiesto que la oferta de la adjudicataria no cumple determinados requerimientos previstos en el apartado 2.1.4. del PPT, “*Equipamiento para la utilización de los artículos contenidos en la Agrupación IV: Concentrado Ácido para líquido de diálisis en diferentes formatos*”, en concreto refiere los siguientes incumplimientos:

- El sistema del equipamiento propuesto por la adjudicataria no cuenta con programas automáticos de desinfección, desincrustación o limpieza del sistema de distribución, por lo que incumple uno de los requisitos de calidad especificados en la Guía de la SEN.
- El sistema del equipamiento propuesto por la adjudicataria no cuenta con un “*Control continuo de parámetros de funcionamiento y seguridad*”, ni con una “*Gestión del caudal del suministro*”, tal y como dispone apartado 2.1.4 del PPT.
- El sistema de alternancia de tanques no se realiza mediante las válvulas comandadas eléctricamente, sino por conmutación de las bombas de suministro de ambos tanques, incumpléndose la previsión contenida, al efecto, en el reiterado apartado 2.1.4. del PPT.

Por tanto, de lo expuesto se deduce el carácter eminentemente técnico de los requisitos de la oferta cuyo incumplimiento denuncia la entidad recurrente. Así la naturaleza de los requerimientos técnicos, objeto del presente recurso, no permiten que su comprobación se lleve a cabo mediante una simple comparativa de las



especificaciones técnicas del producto, sino que por el contrario requieren de un análisis o pronunciamiento técnico de mayor complejidad, que corresponde efectuar al servicio técnico proponente, o a aquél designado por el órgano de contratación, que en última instancia son los que han participado y definido las características técnicas del producto consignadas en los pliegos, y por tanto son plenamente conocedores de las mismas, por lo que a ellos corresponde la valoración de si las concretas especificaciones técnicas que el producto presenta se adecúan, o no, a las exigencias requeridas.

Pues bien, en el presente expediente se dan las circunstancias de que el órgano de contratación en su informe es concluyente respecto a tres de los incumplimientos en los que, a juicio de la recurrente, incurre la oferta adjudicataria, sobre los que recordemos el informe al recurso se expresa en los siguientes términos:

«No consta la existencia de programas automáticos de desinfección, desincrustación o limpieza del sistema de distribución, tal y como indican las Guías de Calidad de la SEN (Sociedad Española de Nefrología), que el pliego cita como referencia normativa.

• No se acredita la existencia de un control continuo de parámetros de funcionamiento y seguridad, a los que se refiere en el apartado 2.1.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT).

• Puesto que el suministro a monitores se realiza por gravedad desde los depósitos “Gravinext”, no es posible la gestión del caudal de suministro a monitores, a los que se refiere el apartado 2.1.4 del PPT.»

Cabe subrayar que en cuanto al último de los motivos del recurso mediante el que la recurrente indica que, “*el sistema de alternancia de tanques no se realiza mediante las válvulas comandadas eléctricamente, sino por conmutación de las bombas de suministro de ambos tanques*”, el informe del órgano de contratación no realiza pronunciamiento ni referencia alguna.

Pues bien, a la vista de las alegaciones de ambas partes, y en aplicación de la doctrina antes expuesta sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, debería prosperar la pretensión de la recurrente, y ello, en la medida que el informe del órgano reconoce el incumplimiento claro y expreso en el que incurre el equipamiento ofertado por la adjudicataria, respecto a tres de las especificaciones técnicas exigidas en el PPT.

Ahora bien, el órgano de contratación pese a las aseveraciones formuladas sobre los descritos incumplimientos finaliza su informe en términos nada concluyentes e incluso incongruentes con la valoración técnica de la oferta, al afirmar que no formula allanamiento al recurso, a fin de que este Tribunal “*valore, con plena objetividad y conforme a derecho*” la pretensión que el recurso contiene.

En este sentido, conviene traer a colación que, como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto y 113/2020, de 14 de mayo), los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras. Igualmente, se ha de indicar que los pliegos que rigen la contratación también vinculan al órgano de contratación, de tal manera que, cuando el órgano de contratación en los pliegos o en los documentos que rigen la licitación define las condiciones que pretende imponer a las entidades licitadoras -en este caso los requerimientos mínimos predicables para los componentes de los packs- se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de las entidades licitadoras sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre las mismas.

En este sentido se pronuncia el Tribunal General de la Unión Europea, en Sentencia de 28 de junio de 2016 (asunto T652/14), al afirmar en su apartado 78 que “*(...) si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atendido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el*



principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores”.

En definitiva, este Tribunal considera que conforme al pronunciamiento contenido en el informe al recurso, sobre los incumplimientos en los que habría incurrido la oferta adjudicataria de la agrupación IV, respecto a tres de las especificaciones técnicas exigidas en los pliegos, la decisión de adjudicación adoptada por el órgano de contratación, no es correcta pues, por aplicación del principio de igualdad de trato, deben excluirse las ofertas que se separan de los pliegos (STJUE de 22 de junio de 1993, Comisión/Dinamarca, C-243/89), como sucede en el supuesto que nos ocupa.

En cuanto a los términos en los que finaliza el informe del órgano de contratación sobre las consecuencias que han de derivarse de lo anteriormente concluido y en concreto en cuanto a la exclusión de la adjudicataria, conviene señalar que se trata de una decisión que afecta al ámbito competencial del órgano de contratación, y ello dado el carácter esencialmente revisor de este Tribunal respecto a la actuación de la Administración; más en un supuesto como el que nos ocupa en el que como se ha tenido ocasión de analizar la controversia tiene por objeto cuestiones con un alto grado de complejidad técnica en las que resulta de aplicación la doctrina sobre la discrecionalidad técnica.

En base a ello procede la anulación de la adjudicación y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la adjudicación a fin de que por el órgano de contratación, o bien se acuerde de forma motivada la exclusión de la oferta adjudicataria a la agrupación IV, o si lo considera necesario con carácter previo realice una nueva valoración técnica de la oferta a fin de comprobar, en ejercicio del ámbito competencial que le corresponde, si la misma se ajusta a las prescripciones técnicas contenidas en el PPT y en su caso, si así lo estimase oportuno, solicite con carácter previo cuantos informes técnicos considere oportunos.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar parcialmente el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. – Sobre la práctica de prueba solicitada por la entidad adjudicataria.

NIPRO en las alegaciones formuladas, mediante otrosí dice, solicita a este Tribunal la práctica de prueba consistente en la solicitud de *“informe a la Sociedad Española de Nefrología acerca de la interpretación de la Guía elaborada por aquella en los apartados objeto de controversia.”*

Sobre ello, el artículo 56.4 de la LCSP dispone que: *«Los hechos relevantes para la decisión del recurso podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Cuando los interesados lo soliciten o el órgano encargado de la resolución del recurso no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, podrá acordarse la apertura del período de prueba por plazo de diez días hábiles, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.*

El órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

(...)»



En el supuesto analizado, la prueba solicitada se estima innecesaria, toda vez que los extremos que con la misma se pretenden acreditar afectaría a uno de los cuatros motivos que el recurso contiene, y en nada modificaría el parecer de este Tribunal que ha analizado junto el escrito de recurso, el contenido del informe del órgano de contratación, sobre el que se han formulado las consideraciones ya expuestas en el fundamento de derecho sexto. Es por ello por lo que la prueba propuesta se estima innecesaria, y debe rechazarse.

OCTAVO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de la infracción cometida ha de llevarse a cabo anulando la resolución de adjudicación de 10 de marzo de 2025 , respecto de la agrupación IV (lotes 33 y 34), con retroacción de las actuaciones al momento anterior a su adopción, con el fin de que, si el órgano de contratación considera que la oferta no se adecua a los requerimientos establecidos en el PPT, se excluya a la adjudicataria de la citada agrupación en los términos analizados en los últimos párrafos del fundamento de derecho sexto de la presente Resolución, y continuar el procedimiento, en su caso, hasta su finalización.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FRESENIUS MEDICAL CARE ESPAÑA S.A.U.**, contra la adjudicación del acuerdo marco denominado “Suministro del material específico de nefrología (01.21) con disponibilidad de uso del equipamiento necesario para la utilización del material objeto del contrato y el mantenimiento de los mismos con destino al Hospital Universitario Virgen Macarena, centro sanitario adscrito a la Central Provincial de Compras de Sevilla”, (Expte. PAAM 112/20239 (CONTR 2024 0000502599), respecto de la agrupación IV (lotes 33 y 34), convocado por el citado Hospital Universitario Virgen Macarena del Servicio Andaluz de Salud, adscrito a la Consejería de Salud y Consumo, y, en consecuencia, anular la adjudicación de la citada agrupación, para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento sexto y octavo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación, respecto de la agrupación IV (lotes 33 y 34).

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

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

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

